قانون

العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

دراسة تحليلية فى الفقه والقضاء الدوليين
وأحكام اتفاقيتى فينا عام ١٩٦١ ، ١٩٦٣

تأليف

دكتور
عبد العزيز محمد سرحان

أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى العام
جامعة عين شمس



١٩٨٦

قانون

العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

دراسة تحليلية فى الفقه والقضاء الدوليين
واحكام اتفاقيتى فينا عامى ١٩٦١ ، ١٩٦٣

تأليف

دكتور
عبد العزيز محمد سرحان
أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى العام
بجامعة عين شمس

١٩٨٦

مقدمة وخطة الدراسة :

المتبع لتطور التاريخي للقواعد القانونية الدولية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، يدرك أن هذه القواعد نشأت فى صورة قواعد عرفية ، وظلت هكذا منذ بداية القانون الدولى العام ــ ما عدا نصوص اتفاقية قليلة ــ حتى عامى ١٩٦١ و ١٩٦٣ ،حيث أصبح لدينا الآن تنظيم قانونى كامل لسائر الأحكام القانونية التى تحكم هذه العلاقات .

وهذه الظاهرة التشريعية فى نطاق القانون الدولى العام تستوقف النظر ، وتستدعى الدراسة الجادة . ومن ناحية أخرى ، فان قواعد القانون الدولى التى تحكم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية تترجم بصورة صادقة مدى العلاقة بين القانون الدولى العام والقانون الداخلى،وتحمل ، بذاتها ردا حاسما على الادعاءات النظرية التى نجدها أحيانا لدى لفيف من شراح القانون الداخلى ، عند بحثهم لمدى تمتع قواعد القانون الدولى العام بصفة القواعد القانونية ، وأيضا عند بحثهم لفكرة العلاقة بين القانون الدولى العام والقانون الداخلى .

كما أن قواعد القانون الدولى للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية تطرح باستمرار على المحاكم الداخلية ، عند النظر فى كثير من الدعاوى التى يتم التمسك فيها بالحصانة الدبلوماسية ، وبالتالى فان الوقوف على ما تقرره أحكام هذه المحاكم يعد ذات أهمية كبيرة من الناحيتين النظرية والعملية ، فضلا عن أنه من واجب فقهاء القانون الدولى العام ، أن يقدموا للقضاء فى كل دولة الدراسات العلمية

التى تربطهم بالتطورات العلمية التى تساعدهم على الفصل فى الدعاوى التى تعرض عليهم . لهذه الاعتبارات مجتمعة ، ولأن الدارسة فى قسم الليسانس لا تسمح باعطاء التفاصيل اللازمة للاحاطة بهذا الموضوع الهام ، كان التفكير من جانبنا فى القيام بهذه الدراسة .

وسوف نسير فى اعدادها على أساس أن نتناول فى القسم الأول منها الأصول العامة لكل من الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية ، ثم نتناول فى القسم الثانى بالدراسة الأحكام الوضعة للوظيفة الدبلوماسية والقنصلية .

القسم الاول

الأصول العامة للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

الفصل الأول

التصور التاريخي والمصادر

موضوع هذا الباب هو دراسة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، وهذا يقتضي منا تحديد قواعد القانون الدولي الخاصة بذلك . ولكن قبل الدخول فى صميم دراسة الموضوع نرى من الواجب تحديد المقصود بالدبلوماسية ، ثم نلقى نظرة على التطور التاريخي الذى مرت به العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، ثم نحدد المصادر المختلفة للقواعد القانونية التى تحكم هاتين العلاقتين .

المبحث الأول

تعريف الدبلوماسية والقانون الدبلوماسى

كلمة دبلوماسية[1] من أصل يونانى ، وكان يقصد بها فى اللغة اليونانية القديمة الوثيقة الرسمية المطوية مرتين والصادرة عن الرؤساء السياسيين للمدن التى كان يتكون منها المجتمع الاغريقى القديم[2] . وفى رأى فريق آخر من الشراح ، أن هذه الكلمة كان يقصد بها فى اللغة اليونانية القديمة لدى الكتاب الكلاسيكيين الاغـريق ، مثـل شيشرون ، خـطاب التقـديم une letter d'introduction

---

(١) بالانجليزية Diplamacy وبالفرنسية La Diplamatie

(٢) راجع النسخة الفرنسية لمؤلف الأستاذ

HAROLD NICOLSON; Diplomacy, 1945, p. 23.

وأيضا مؤلف الاستاذ BARON de SZILASS : Traité pratique de diplomatie, 1928.

واستعملها الكاتب الاغريقى بلوتارك PLUTARQUE للتعبير عن التصاريح والامتيازات التى كان يمنحها القاضى أو الحاكم .

وفى اللغة الاغريقية الحديثة يقصد بها الشهادات أو خطابات الاعتمادات المالية . ويلاحظ البعض أن المعانى السابقة مازالت لها علاقة بالاستعمال الحديث لكلمة الدبلوماسية ، وذلك لأن الممثل الدبلوماسى عند اعتماده من قبل الدولة التى تمثل لديها دولته يقدم خطابا من رئيس دولته أو وزير خارجيتها ، أو أوراق أعتماده ses lettres de Grêance وهذه الأوراق تكون بمثابة خطاب تقديم له من قبل رئيس دولته الى رئيس الدولة الى رئيس الدولة التى يعتمد فيها . ومن ناحيه اخرى يمكن أن تعد هذه الأراق ، بعد قبولها من الدولة المقدمة اليها مصدر المركز القانونى الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى طبقا للقانون الدولى ، لأنه ابتداء من هذا التاريخ ، حسب احدى النظريات ، يبدأ الممثل الدبلوماسى فى التمتع بهذا المركز القانونى(٣) .

ولم تدخل هـذه الكلمة الى اللغة الدبلوماسية الا بعد العدول عن كلمـة Negociation فى اللغتين الانجليزية والفرنسـية(٤) ، وهما اللغتان اللتان كانتا تتنازعان الصدارة فى نطاق العلاقات الدولية .

ولقد اختلف أساتذة القانون الدولى ، خاصة منهم من اهتم بدراسة العلاقات الدبلوماسية فى تحديد معنى الدبلوماسية ، وذهبوا فى ذلك مذاهب شتى يسودها الغموض ، حتى أن بعضهم وصف هذه الكلمة بالتعاسة(٥) ، وسنشير الى بعض الآراء السابقة .

١ ــ فمن الكتاب من يقصد بالدبلوماسية فن توجيه العلاقات الدولية ، ومنهم من يستعملها فى بيان الأشخاص الذين يتولون الأشراف على العلاقات الدولية ، فى كل دولة . ويذهب فريق من الكتاب الى تعريف الدبلوماسية بأنها السياسة

---

(٣) راجع فى تفصيل ذلك
R.E.L. VANGHAM WILLIAMS : Les méthodes de travail de la diplomatie, Recuil des cours, 1921, 3, 229 — 287.

(٤) راجع مؤلف الاستاذ BARON de SZILASS المرجع السابق ص ٩

(٥) راجع مؤلف الاستاذ HAROLD NICOLSON المرجع السابق ص ١٣
وايضا الصفحات من ١ الى ٤ منه حيث يشير المؤلف الى كثير من التعريفات .

الخارجية للدولة . بل ان من الشراح من تمسك بكلمة **Negociation** التى كانت ذائعة الاستعمال قبل اعتماد كلمة دبلوماسية ، وعرف الدبلوماسية بأنها المفاوضات التى تدور بين ممثلى دولتين بقصد حل مشكلة قائمة بينهما ، أو بقصد التمهيد لابرام اتفاق دولى بينهما[٦] .

٢ ــ ويعرف الأستاذ ساتو الدبلوماسية بأنها الذكاء والخبرة اللازمان لتوجيه العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة ، وفى بعض الأحيان ، تمتد لتشمل العلاقات بين هذه الحكومات مع الدول غير المستقلة . وبعبارة أوجز يقصد بالدبلوماسية توجيه علاقات الدول بوسائل سلمية[٧] وهذه الوسائل السلمية يجب أن تكون من الوسائل التى تتفق مع قواعد الآداب والأخلاق الدولية . ولكن استقراء أنباء العلاقات الخارجية ، والحوادث الدبلوماسية يؤكد عدم التزام أعضاء السلك الدبلوماسى لهذه القواعد ، فى كثير من الأحيان ، وذلك عن طريق القيام بأعمال تدخل فى عداد التجسس والتهريب . وهذا ما يشير اليه الأستاذ **Vengham** من أن الدبلوماسية بمعنى الاقناع أو الحصول على الموافقة قد تتضمن أعمالا تدخل فى نطاق الخداع أو الالتجاء الى وسائل غير شريفة ، وأنه من أجل ذلك وجد اتجاه يهدف الى ادانة الدبلوماسية بهذا المعنى ، والوسائل التى تلجأ اليها فى هذا الخصوص . ولكن الدبلوماسية بالمعنى السابق لا تشكل الوجه الصحيح للوظيفة الدبلوماسية[٨] .

٣ ــ ومن الفقهاء من يعرف الدبلوماسية بأنها علم العلاقات والمصالح المتبادلة للدول أو فن التوفيق بين مصالح الشعوب أو علم وفن المفوضات[٩] .

٤ ــ ويبرز الأستاذ رينيير ثلاثة معان لكلمة اللدبلوماسية . فيرى أنه قد يقصد بها علم أو فن تمثيل الدول أو المفاوضات، وقد تعنى الدبلوماسية مجموعة الأشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية ، سواء منهم من يعمل فى وزارة الخارجية

---

(٦) راجع المرجع السابق الصفحة ١٣ منه .

(٧) راجع : Sir Ernest Satow : A Guide to diplomatic practice, 1918, p. 1

(٨) راجع الصفحات من ٢٣٠ ــ ٢٣٨ من المؤلف المشار اليه فى الحاشية رقم ٣ ، وراجع أيضا ص ١٠ من المرجع الثانى المشار اليه فى الحاشية رقم ٢

(٩) راجع : Charles de martin : Le Guide diplomatique, 1866, I. p. 2.

أو فى الخارج ، وأخيرا ، قد تطلق الدبلوماسية على الوظيفة أو المهمة الدبلوماسية ذاتها[10] ويرى بعض الشراح أن الدبلوماسية ، تعنى زيادة على المعانى التى كشف عنها ريفيير ، رعاية المصالح الوطنية فى السلم والحرب ؛ بل هى القانون الدولى العام بأكمله[11] .

والتعريفات المختلفة التى قيل بها بخصوص تحديد مدلول الدبلوماسية ، والتى أشرنا الى بعضها ، ان اختلفت حسب الزاوية التى يرتكز عليها صاحب التعريف : الوظيفة الدبلوماسية ـ الأشخاص الذين يتولونها ـ واجباتهم الخ ، الا أنها تكشف عن العناصر التى تحتوى على الوظيفة . ويهمنا أن نشير بصفة خاصة الى عنصرين يحتلان مكان الصدارة فى الوظيفة الدبلوماسية :

الأول : يجب ألا يغيب عنا ونحن بصدد اجلاء الوظيفة الدبلوماسية أن ندرك أن هذه الوظيفة أمر ضرورى فى علاقات أشخاص القانون الدولى العــام . وهذا الأمر شعرت به الدول منذ أمد بعيد جدا . وتعليل ذلك أن أعضاء المجتمع الدولى ، بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والعلمية ، ومسائل الأمن والسلم الدوليين ، والعلاقات التجارية ، يجدون أنفسهم مضطرين الى الاتصال المباشر المستمر . وزيادة على ذلك فان تعدد الهيئات الدولية التى يلتقى فى داخلها ممثلو الدول مثل المؤتمرات الدولية والمنظمات الدولية العالمية أو الاقليميــة أو الفنية ، تقتضى التنسيق بين الاتجاهات والسياسات المختلفة للدول . ونظرا لتضارب وجهات النظر والمصالح مع تشابكها ، أضحى الاتصال المباشر بين الدول من الأمور اللازمة ، وهذا الاتصال اما أن يتم عن طريق الممثلين الدبلوماسيين ، وهنا نجد الدبلوماسية التقليدية ، أو بين رؤساء الدول عن طريق مؤتمرات القمة ، أو عن طريق الزيارات ، أو عن طريق ممثلى المنظمات الدولية ، وهنا نجد الصورة الحديثة للدبلوماسية ، أى دبلوماسية المنظمات الدولية . ومن أجل ذلك فاننا نرى التعريف التقليدى للدبلوماسية ، يقصر هذه الوظيفة على مدلول لم يعد يتفق مع التطور الحالى لتكوين المجتمع الدولى ، بعد أن وجدت أشخاص جديدة ،

---

(10) راجع : RIVIER; Principes, du droit de gens 1896, 2, 432.

(11) راجع : PRADIER-FODERE; Cours de droit diplomatique, 1899, 1, 2.

هى المنظمات الدولية . ومن أمثلة هذه التعاريف التقليدية التعريف الموجود فى مؤلف الأستاذ ساتو طبعة عام ١٩٥٨ والذى سبق أن أشرنا اليه ، ومنه أيضا تعريف الأستاذ R. genet الذى يعرف الدبلوماسية بأنها « فرع القانون العام الذى يهتم على وجه الخصوص بتوجيه وتنظيم العلاقات الخـارجية للدول ، وبشروط تمثيل هذه الدول فى الخارج ، وادارة المسائل الدولية ، وكيفية توجيه المفاوضات »[١٢] .

فأمثال هذه التعاريف لا تتمشى مع واقع العلاقات الدبلوماسية فى العصر الحاضر ، وذلك لأنها تقصر الوظيفة الدبلوماسية على الدول فقط ، وتغفـل ما نشاهده الآن من امتداد القانون الدبلوماسى الى العلاقات التى تقوم بين الدول والمنظمات الدولية ، وبين المنظمات الدولية بعضها البعض ، وذلك على تفصيل محله دراسة حق مباشرة العلاقات الدبلوماسية ؟ ومما يساعد على زيادة أهمية العلاقات الدبلوماسية ما يلاحظ من أن رئيس الدولة ووزير الخارجية أى الجهاز الداخلى للعلاقات الدبلوماسية لا يمكنهما قط أن يقوما بمفردهما بالفصل فى المسائل الدولية والسياسية والاقتصادية والقانونية التى تنشأ بالضرورة بين أعضاء المجتمع الدولى ، ومن هنا وجب وجود ممثلين دائمين للدول فى الخارج ، يتفرغون للتعبير عن ارادة مصالح دولهم[١٣] .

كل ذلك يبرز الركن الأول للعلاقات الدبلوماسية ؛ أى أن هذه العلاقات لا تقوم الا بين أشخاص القانون الدولى العام ، ويترتب على ذلك أن القواعد التى تحكم الوظيفة الدبلوماسية انما هى جزء من القانون الدولى العام .

وابراز الصفة الدولية للقواعد التى تحكم العلاقات الدبلوماسية له أهمية عند دراسة مصادر القواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية وأيضا عند تحديد الأشخاص القانونية التى تملك مباشرة هذه العلاقات[١٤] .

---

(١٢) راجع : R GENET; Traité de diplomatie et de droit diplomatique. 1931, I, 16.

(١٢) راجع فى هذا المعنى : GEORGES BRY ; Droit internatonal public 1910, p. 331.
وايضا مؤلف الاستاذ
Paul Fauchille. Traite de droit interratinal public tome I, 3. ème partie, p. 26 — 28.

(١٤) وهو ما يطلق عليه بالفرنسية . Droit de légation.

العنصر الثاني للوظيفة الدبلوماسية   التوفيق بين مصالح أشخاص القانون الدولي بطرق سلمية : أعضاء المجتمع الدولي تسعى الى العمل على نصرة وجهة نظرها وتحقيق أهدافها عن طريق أجهزة العلاقات الدولية . وهنا يبرز العنصر الثاني للوظيفة الدبلوماسية وهو ما يمكن أن يطلق عليه سياسة المساومة في مجال العلاقات الدولية وهو ما يطلق عليه الانجليز لفظ المفاوضات[١٥] بمعناها الواسع .

ولكن يجب أن تتم هذه المساومة بالوسائل السلمية . والابتعاد عن كل وسائل الاكراه المادي ، لأن هـذا هو معيار التفرقة بين العلاقات السلمية وعلاقات الحرب .

ويترتب على ذلك أنه في اللحظات التي تبدأ فيها العمليات الحربية ، على أثر فشل الوسائل السلمية التي كانت تهدف الى منع الالتجاء الى القوة في علاقات شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي ، وطيلة الفترة التي تظل خلالها الكلمة للسيف لا للقانون ، فان جميع القرارات التي تتخذ في هذا الخصوص لاتدخل في النشاط الدبلوماسي . ويبقى الأمر كذلك ، حتى تبدو الومضات الاولى لضوء السلام . ويعمل الطرفان المتنازعان بطريق مباشر أو غير مباشر على الاعداد لانهاء حالة الحرب والتمهيد لوقف القتال وتصفية المسائل التي اثارها النزاع المسلح ، في هذه اللحظات ، تجد الدبلوماسية تعبيرها الصحيح ، وتسترد أو تعمل على استرداد الميدان من أيدي العسكريين ، حتى ولو كان الذين يركن اليهم مهمة اعادة السلام من العسكريين ؟ وهذا يبرز لنا الدور الذي يقوم به القائد العام للقوات المحاربة في تمثيل الدولة في ميدان العلاقات الدولية ، كما سنرى ذلك عند دراسة الجهاز الداخلي للشئون الخارجية أو العلاقات الدولية .

وعلى ضوء ما سبق يمكن تعريف الدبلوماسية بأنها الطريقة التي يسلكها أشخاص القانون الدولي العام ، لتسهيل قيام علاقات ودية وسلمية بينهما ، وذلك

(١٥) NEGOCIATION.

بغية القضاء على ماقد يكون هناك من تضارب فى الرأى وتنازع فى المصالح المتبادلة ، أيا كانت طبيعة هذه المصالح .

وهذا التعريف يجمع عنصرى الوظيفة الدبلوماسية : الصفة الدولية والطابع السلمى ، ويأخذ بعين الاعتبار التطور الذى يسود المجتمع الدولى والذى يتمثل فى وجود وحدات قانونية جديدة تتمتع بالشخصية الدولية . ثم هو أيضا لا يغفل الصور المختلفة للدبلوماسية التى تتم عن طريق البعثات الدبلوماسية . والمؤتمرات الدولية ، والاتصال المباشر بين رؤساء الدول وحكوماتها ومبعوثيها .

وأخيرا . فانه يمكن تعريف القانون الدبلوماسى بأنه فرع القانون الدولى العام الذى يضم القواعد القانونية التى تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين أشخاص القانون الدولى العام[١٦] .

المبحث الثانى

التطور التاريخى للوظيفة الدبلوماسية والقانون الدبلوماسى

أولا ــ الدراسة التاريخية للعلاقات الدوليه . تبين لنا أن الوظيفة الدبلوماسية كانت من أقدم النظم التى عرفتها المجتمعات القانونية الأولى . فمنذ اللحظة الأولى التى وجدت فيها على سطح المعمورة مجموعتان انسانيتان أو أكثر ، تتمتع كل منهما تجاه الأخرى بالاستقلال فى شئونها الداخلية وعدم هيمنة احداهما على الأخرى ، كان لابد من وجود مصالح مشتركة تحتم عليهما ، أو عليها ، الاتصال عن طريق الرؤساء السياسيين لهذه الوحدات ، أو ممثليها الذين يملكون التحدث أى التفاوض والارتباط باسم الجماعة التى ينتمون اليها . ومن أجل ذلك يمكن أن ندرك ما يقطع به دارسو الأصول التاريخية للوظيفة الدبلوماسية من أن هذا النظام ، أعنى العلاقات الدبلوماسية ، وجد منذ اللحظة التى وجدت فيها الشعوب نفسها

---

(١٦) قريب من هذا . التعريف الذى قاله الأستاذ Philipe Cahier فى مؤلفه بعنوان : Le droit diplomatique Contemporain. الذى ظهر فى ١٩٦٢ ؛ راجع ص ٥ ــ ٦ منه حيث يعرف القانون الدبلوماسي بأنه
L'ensemble de normes juridiques destinées à régler le rapports qui se forment entre les differents organes des sujets de D. I chargés de maniere permanente ou temporaire de relations extérieres.

وأن القانون الدبلوماسى يعد أقدم نظم القانون الدولى ، حتى أنهم يؤرخون لميلاد هذا القانون بالتاريخ الذى عرفت فيه العلاقات الدبلوماسية الدائمة .

وهذا ما أشار اليه الأستاذ ردسلوب من أن « الدبلومـاسية قديمة قدم الشعوب ذاتها »[١٧] وأيضا الأستاذ نوملين من أنه « منذ المراحل الفطريـة والضاربة فى البدائية للانسانية ، ظهرت مجموعة من المصالح المتبادلة والمعقدة التى افترضت قيام اتصال وتعاون بين الأفراد والمجتمعات »[١٨] وما كتبه الأستاذ هارولد نيكولسون من أنه : « فى مفهومها الذى يعنى التوجيه المنتظم للعلاقات بين مجموعة من الأفراد ومجموعةأخرى أجنبية عنها ، فان الدبلوماسية تعد قديمة قدم التاريخ ذاته . . وأنه لابد ، حتى فى مراحل ما قبل التاريخ من أن تشعر الجماعة ، حتى ولو كانت متوحشة ، بالرغبة فى التفاوض مع جماعة أخرى . وذلك من أجل وضع حد لحرب طال عليها الأمد ، أو على الأقل من أجل الاتفاق على وقف القتال مؤقتا بغية نقل الجرحى ودفن الموتى » ، ثم يستطرد المؤلف ليؤكد ظهور فكرة الحصانات الدبلوماسية التى يفرضها القانون الدولى المعاصر للممثلين الدبلوماسيين ، ويرى وجود الحصانات حتى فى عصر ما قبل التاريخ وفى ذلك يقول :

« منذ البداية . . . كان من الواضح أن المفاوضات لا يمكن أن تستمر اذا تعرض المفاوض للقتل أو نزل به ضرر ، قبل أن يتمكن من نقل الرسالة التى كلف بها من قبل جماعته الى الجماعة المبعوث اليها . ومن أجل ذلك ، جرى العمل ، حتى فى عصر ما قبل التاريخ على الاعتراف لهؤلاء المفاوضين بطائفة من الحصانات والامتيازات ، التى لم يكن يعترف بها للأفراد العاديين ، أو مجرد المحاربين ، ويعد هذا العرف هو المصدر البعيد للحصانات التى يتمتع بها حاليا الدبلوماسيون[١٩] .

---

(١٧) راجع :
REDSLOB; Histoire des grands principes du droit des gens, Paris, 1933, 78.

(١٨) راجع :
R. NUMELIN; Les origines de la diplamatie, Paris, 1945. 16.

(١٩) راجع :
RAGNAR NUMELIN : The begenining of diplomacy, London, 1950, 11 et pp. 83 - 104.

وهذه الحقيقة يشير اليها صدر مقدمة اتفاق فينا الخاص بالعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، حيث جاء بها « أنه منذ عصر سحيق جداً ، تعترف شعوب جميع الدول بالمركز القانونى للممثلين الدبلوماسيين »(٢٠) .

ثانيا ــ التطور الذى مرت به العلاقات الدبلوماسية : الدبلوماسية عرفتها المجتمعات البدائية كانت دبلوماسية غير دائمة ، بمعنى أن الشعوب كانت ترسل وتستقبل البعثات الدبلوماسية كلما كانت هناك مشكلة قانونية او مسألة تهمها ، فاذا انتهى حل المشكلة أو المسألة عاد المبعوث الى جماعته ، دون أن يكون هناك من يمثل هذه الجماعة ، ويقيم بصفة دائمة على اقليم الجماعة الأخرى(٢١) . ويرجع ذلك الى درجة التطور التى بلغها المجتمع الدولى فى هذه العصور ، حيث لم يكن هناك من المصالح المشتركة ما يقتضى انشاء علاقات دبلوماسية دائمة .

وهنا أن نقف قليلا أمام هذه الصورة الأولى للعلاقات الدبلوماسية ، كما كانت مطبقة لدى الأغريق والشعوب التى تلتها ، حتى نصل الى ظهور العلاقات الدبلوماسية الدائمة .

يمكن القول بأن الوظيفة الدبلوماسية قد ازدهرت عند اليونان ، وذلك بالرغم من أنهم لم يعرفوا نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة حسب الرأى الراجح. والسبب الذى جعل للوظيفة الدبلوماسية أهمية بالغة لدى اليونان يرجع الى النظام السياسى الذى ساد الحضارة الاغريقية ، الذى كان يقوم على أساس نظام

ــ وفى نفس المعنى راجع ايضا كلا من :
GRAHAM STWART : Droit diplomatique et Consulaire, Recueil de Cours, 1934, 2, 463.
وأيضا : Philippe Cahier, le droit diplomatique contemparain, 1962, 6-8.

(٢٠) راجع : الوثائق الرسمية لمؤتمر الامم المتحدة الخاص بالعلاقات الدبلوماسية الجزء الثانى : ١٩٦٢ . ص ٩١ حيث جاء بها :
Le Etats Parties à la présente Convention, Rappelant que depuis une époque reculée, les peuples de tous les pays reconnaissent le statut des agents diplomatiques.

(٢١) ويطلق البعض على هذه الصورة البدائية للعلاقات الدبلوماسية اسم الدبلوماسية المتنقلة او المؤقتة le diploimatie itinérante au Temporaine ويرى الأستاذ Paul Fauchille فى الصفحة رقم ٢٩ من المرجع المشار اليه سابقا ان الوظيفة الدبلوماسية قد مرت بمرحلتين أولاهما : مرحلة السفارات العرضية او غير الدائمة وقد كان الامر كذلك فى فترة ما قبل التاريخ حتى القرن الخامس عشر الميلادى .

المدينة ، التى تعد النواة الأولى لظهور الدولة فى شكلها الحديث : فكل مدينة لها رعاياها ، واقليمها ، ورؤساؤها السياسيون ، ونظامها القانونى والسياسى . وكل مدينة كانت تتمتع باستقلال تام تجاه المدن الأخرى ، وهذه الوقائع تتضمن الأركان اللازمة لوجود الدولة حسب القانون الدولى العام .

ولقد ترتب على تعدد المدن المستقلة على الوجه السابق أن أصبحت الوظيفة الدبلوماسية من مقتضيات هذا المجتمع الاغريقى فى علاقات المدن الاغريقية ، بعضهـا البعض ، وفى علاقات هذه المدن بالشعوب الأخرى غير الاغريقية . ولكن روح التنافس التى كانت تهيمن على العلاقات بين المدن الاغريقية ، ومحاولة بعضها اخضاع والسيطرة على البعض الآخر ، جعل الاغريق ينظرون بعين الريبة والحذر لمبعوثى المدن الأخرى ، خشية أن يشتركوا فى تدبير المؤامرات وقلب نظام الحكم فيها ، ولذلك فضل الاغريق نظام البعثات الدبلوماسية المؤقتة، وآثروا دبلوماسية المناسبات على الدبلوماسية الدائمة[٢٢] .

وأيا كان التعليل الذى يشير اليه الكتاب بخصوص انعدام الدبلوماسية الدائمة فى العصر الأغريقى ، فان القواعد القانونية التى عرفتها دبلوماسية هذا العصر ، تعد من الأهمية بمكان ، فى دراسة القانون الدبلوماسى ،وهذا هو ما يهمنا أن نشير اليه بايجاز ، حيث نجد الخصائص الآتية :

١ ــ عدم خضوع الممثل الدبلوماسى للقانون والقضاء الداخلى فى الدولة التى يوفد اليها . ويبدو أن هذا المبدأ كان متأصــلا الى حد كبير ، لدرجة أن عدم مراعاته كان مبررا لاعلان الحرب .

٢ ــ كان ارسال البعثات الدبلوماسية فى نظر الاغريق من الحقوق الأساسية للمدينة ، ويقابله على عاتق المدن الأخرى الالتزام بضرورة استقبال هذه البعثات ، فلا يحق لأى منها أن ترفض الدخول فى علاقات دبلوماسية مع المدن الأخرى[٢٣] ، ولقد كانت هذه المسألة محل جدل كبير فى لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة

---

(٢٢) فى هذا المعنى راجع :
GRAHAM STUART; Recueil des Cours, 1934, 2, 463-65.
وراجع ايضا : Roger Numelin, المرجع السابق ص ١٢٤ ــ ١٤٦
وأيضا : Harold Nicolson فى مؤلفه السابق ص ١٨ ــ ١٩
(٢٢) راجع Harold Nicolson المؤلف السابق ص ١٨ ــ ١٩

وفى أعمال مؤتمر فينا (مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات الدبلوماسية) عام ١٩٦١ . ولم يرد فى اتفاق فينا التى انتهت به هذه الأعمال ، ما يشير الى وجود التزام قانونى على عاتق الدول بانشاء علاقات دبلوماسية مع الدول الأخرى .

٣ ـ يشير الأستاذ Stuart فى مؤلفه المشار اليه سابقا، الى أن تبادل البعثات الدبلوماسية فى العصر الاغريقى لم يكن قاصرا على البعثات التى ترسل لدى رؤساء المدن الاغريقية ، بل كان أيضـــا قائما بين المجـالس النيابية التى تمثل الارادة الشعبية لسكان المدينة وهو فى ذلك يقول :

« l'Assembleé du peuple recevait et envoyé les envoyés diplomatiques et souvent le but de la mission était exposé publiquement par les ambassadeurs étrangers aux rprésentants du peuple ».

وهذا الوضع الذى لا مثيل له الآن فى العلاقات الدبلوماسية ، يمكن تعليله بأن السيادة الفعلية فى ذلك العصر كانت للشعوب ، وأن هذه الشعوب ممثلة فى برلماناتها أو جمعياتها الوطنية النيابية كانت هى التى تباشر فعلا حقوق السيادة الثابتة للدولة ، ومنها حق تبادل البعثات الدبلوماسية .

٤ ـ كان من المحرم على الممثل الدبلوماسى أن يقبل أية هدية من الدولة أو المدينة التى يوفد اليها فى مهمة دبلوماسية . وعدم مراعاة هذا الالتزام كان يعرض مرتكبه الى عقوبة الاعدام ، وذلك ما حصل لسفير أثيناTIMAGOKAS لدى الفرس . وهنا تبدو الحيطة الكبيرة التى كان يحيط بها الاغريق الوظيفة الدبلوماسية ، وخوفهم الشديد من أن يؤدى اتصال الدبلوماسيين بالسـلطات الحاكمة فى الخارج الى التآمر على مصالح دولهم .

٥ ـ كان عدم التعرض لشخص الممثل الدبلوماسى مبدأ معروفا ومطبقا فى القانون الدبلوماسى فى عهد الاغريق . وهذا مايؤكده الأستاذ ستوارتSTUART فى مرجعه الذى سبق أن أشرنا اليه ، حيث جاء به فى هذا الخصوص ما يلى :

« l'inviolabilité des envoyés diplomatiques était un principe fondamental des bonnes relations internationales ».

٦ ـ حق الالتجـاء السياسى le Droit d'Asile يؤكد أيضا الأستاذ

ستوارت فى مؤلفه المشار اليه آنفا ، وجوده ضمن مبادىء القانون الدبلوماسى لدى الاغريق .

لدى الرومان : فى الوقت الذى يجمع فيه الكتـاب على نمو وتطور الوظيفة الدبلوماسية والقانون الدبلوماسى لدى الاغريق ، فاننا نجدهم ينقسمون فى آرائهم عندما يبحثون أمر قيام أو انعدام ذات الظاهرة فى العصر الرومانى .

ذهب فريق من الكتاب ، مثل الأستاذ ستوارت STUART الى القول بأن الرومان بالرغم من اعتدادهم بأنفسهم ، وتعاليهم فى مواجهة الشعوب الاخرى ، الا أن هذه الظاهرة التى لا يتطرق اليها الشك ، لم تحل بين اتباعهم عادة ارسال واستقبال البعثات الدبلوماسية . كما كان الحال ، فى عهد الاغريق(٢٤) .

ويذهب فريق آخر من الشراح ، مثل السير سيسيل هورست ، الى القول بأنه نظرا لعمومية الامبراطورية الرومانية ، حتى أنها كادت تكون الوحدة السياسية الوحيدة فى العالم التى تهيمن على الشعوب والاقطار الأخرى ، ومحت الوحدات السياسية الأخرى المستقلة ، التى تجمع أوصاف الدولة ، فأنه من العسير القول بوجود الوظيفة الدبلوماسية ، والقانون الدبلوماسى ، فى العصر الرومانى ، لأن وجودهما لايمكن تصـوره . بل القانون الدولى كله لا يتصور وجوده الا اذا تعددت الوحدات السياسية المستقلة كل منها تجاه الأخرى ، حتى تكون هناك علاقات دولية(٢٥) ؟

ويلزم عدم الخلط بين نظام التمثيل الدبلوماسى ، وبين النظام الاستعمارى الذى يؤدى الى تمثيل الامبراطورية ، أى الدولة المسـتعمرة على اقليم الدولة الخاضعة للاستعمار ، ومجموع ممثلى المقاطعات التى كانت تخضع للامبراطورية

---

(٢٤) راجع مؤلف الأستاذ ستوارت السـابق الاشارة اليها ، الصفحات ٤٦٦ ــ ٤٦٩ منها . ومن هذا الرأى ايضا الأستاذ Harold Nicolson من ٢٠ الى ٢٣ منه .

(٢٥) راجع : Sir cecil Hurst, Recueil des Cours, 1926-2, 119 — 120.

الرومانيـــة كان يطلق عليهم LEGATI وكانوا يتمتعون بمركز قانونى خاص ، الا أنهم ليسوا من قبيل الممثلين الدبلوماسيين[٢٦] .

وهذا أيضا ما يؤكده الأستاذ ادموند وولسن الذى يرى أن الامبراطورية الرومانية لم تعرف الدبلوماسية المعاصرة ، وأن هذه الدبلوماسية ما كان يتصور وجودها وقيامها خلال الامبراطورية الرومانية . وذلك لأن روما لم تكن تلجأ الى المفاوضات ، بل كانت تحكم العالم كله ولا تسمح بوجود وحدات ذات سيادة متساوية معها ، بل كانت روما تصدر الأوامر ، وتفرض شروطها ، وكانت تصدر القوانين ، وتفرض على ما سواها من الأقاليم الخضوع لهذه القوانين[٢٧] .

وهذا الرأى الثانى هو الذى يتفق مع التاريخ ومع التحليل القانونى الدقيق لوضع الامبراطورية الرومانية ، ففى خلالها ، كانت العلاقات بين الرومان والعالم قائمة على الحرب ، ولم تكن روما ابان قوتها لتســـمح بوجود دول أخرى فى العالم تناقشها وتقف أمامها . وانعدام تعدد الوحدات السياسية المســتقلة فى الداخل والخارج ، يؤدى حتما الى القول بانعدام العلاقات الدبلوماسية ، بل القانون الدولى بأجمعه كما سبق أن أشرنا الى ذلك .

ومع ذلك ، فأنه يمكن التأكيد بأنه ابتــداء من العصر الذى شـــعرت فيه الامبراطورية الرومانية بضعفها الحربى وبأنها لم تعد قادرة على الســيطرة على الشعوب الأخرى بقوة السلاح ، وهو العصر الذى بدأ فيه تفكك الامبراطورية الرومانية وظهور وحدات سياسية أخرى فى المجتمع الدولى ، فأن الدبلوماسية ، والعلاقات الدبلوماسية ، والقانون الدبلوماسى ، وجد كل منها أسباب وجوده .

---

(٢٦) راجع الأستاذ Sir Hurst مرجعه السابق حيث جاء به ما يلى فى هذا الخصوص :

« Les legati de la jurisprudence romaine n'étaient point des agents diplomatiques... ils n'étaient pas les envoyés d'un etat étranger, ils n'étaient que les representants d'une partie éloignée de l'empire Romain, d'une province soumise à sa souvraineté ».

(٢٧) راجع :

EDMUND A. WALSH; l'évolution de la diplomatie, Recueil des Cours, 1939 — 3 pp. 153 — 237, surtout pp. 157 — 170 où on'y lit :

« ... l'Empire Romain pendant lequel la diplomatie, telle que nous la concevons aujourd hui ne pouvait exister. Rome ne procédait pas par négociations, elle regnait impériallement sans admettre l'existence de souverainetés égales possedant un statut juridique Comparable au sien. Elle Parlait' elle imposait ses conditions, elle promulguait des lois et Comptait bien d'été obéie... » p. 157.

وهذا ما حدث بالفعل فى ايطاليا بعد تحريرها من السيطرة الرومانية ونشوء الجمهوريات الايطالية العديدة داخل شبه الجزيرة الايطالية ، التى ساهمت فى تطور نظام البعثات الدبلوماسية وتحولها من دبلوماسية المناسبات ؛ أو الدبلوماسية المتنقلة الى نظام الدبلوماسية الدائمة ، كما سنرى ذلك .

بل ان هناك من الكتاب من يرى أنه حتى قبل حصول التفكك فى داخل الامبراطورية الرومانية ، شعرت هذه الامبراطورية الهرمة التى كانت فى طريق الاضمحلال ، بأهمية الوظيفة الدبلوماسية من أجل كسب ود الشعوب التى كانت مازالت خاضعة لسيطرتها ، والتى كانت تناضل من أجل تحقيق استقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية[٢٨] .

وبالرغم من أن العصر الرومانى يمثل عصر الركود بالنسبة للوظيفة الدبلوماسية والعلاقات الدبلوماسية ، والقانون الدبلوماسى ، للأسباب التى أسلفنا ايجازها الا أن هذا العصر قد خلف آثارا فى هذا الصدد .

لأنه فى نهاية العصر الامبراطورى وعندما وجدت وحدات سياسية أخرى مستقلة نما الاتجاه الذى بدأ فى ظل العصر الاغريقى ، الخاص باسناد الوظيفة الدبلوماسية ، الى أفراد تخصصوا فى الشئون الدولية ، وبذلك بدأ ظهور الدبلوماسية المحترفة la diplomatie de Carrière وهذا الأمر يؤكده الأستاذ نيكولسون الذى يرى أن حاجة الامبراطورية الرومانية فى عهد الدولة الرومانية البيزنطية الى جمع معلومات دقيقة عن الوضع الداخلى فى الأقطار الأخرى ، وعن علاقات هذه الأقطار الأخرى بعضها ببعض ، جعل من اللازم توافر صفات أخرى فى المبعوث الدبلوماسى غير الصفات التقليدية التى كانت تستلزم فيه من قبل ، والتى كان قوامها الخطابة أو البطولة ، كما كان الأمر خلال القرن السادس الميلادى لدى الاغريق[٢٩] ؟

(٢٨) راجع الصفحة رقم ٢٢ من المؤلف السابق للأستاذ Harold Nicolson
(٢٩) راجع ص ٢٣ من النسخة الفرنسية لمؤلف الأستاذ : HARLOD NICOLSON Diplomatie
والتى جاء بها ما يلى :

الخلاصـة ثم موقف الاسلام : دراسـتنا للفترة الأولى من تطور العلاقات الدبلوماسية فى صورها المجولة أو غير الدائمة ، والتى يطلق عليها أيضا اصطلاح دبلوماسية المناسبات ، كشفت لنا عن كثير من العـادات التى تشكل المصدر التاريخى للقواعدالقانونية العرفية التىظلت ومازالت تحكم العلاقات الدبلوماسية، وذلك بالقدر الذى لم يحل فيه اتفاق فيينا الخاص بالعلاقات الدبلوماسـية لعام ١٩٦١ ، محل هذه القواعد العرفية ، كما سنرى ذلك عند دراسة مصادر القانون الدبلوماسى .

كذلك وقفنا عل حقيقة هامة فى العلاقات الدولية وهى أن الوظيفة الدبلوماسية أمر ملازم لوجود المجتمع الدولى أيا كانت درجة تطور هذا المجتمع ، وأنه فى الفرض الذى ينعدم فيه المجتمع الدولى ، على أثر قيام امبراطورية استعمارية تفرض ارادتها وحدها على سائر الأقطار والشعوب الأخرى ، فان هذا الوضع يؤدى أيضا الى انعدام العلاقات الدبلوماسية . وهذا هو سر النكسة التى مرت بها العلاقات الدبلوماسية فى عهد الامبراطورية الرومانية كما سبق أن رأينا ، بعد ازدهارها فى عصر ما قبل التاريخ وفى عهد الاغريق .

أيضا كشفت الدراسة السابقة لنا عن التطور الذى عاصر الصفات الواجب توافرها فى أشخاص المبعوثين والممثلين الدبلوماسيين ، وكيف أنه عندما بدأ المجتمع الدولى يسير نحو التنظيم القانونى ، وما عاصر ذلك من تعدد وتشابك المصالح المشتركة للشعوب ، رأينا الاتجاه الغالب نحو التدقيق فى اختيار الممثلين الدبلوماسـيين من بين أشخاص يتوافر فيهم الدراية والثـقافة بشئون المجتمع الدولى حتى يستطيعوا القيام بوظيفتهم على الوجه الأكمل .

وهنا تجدر الاشارة الى أن الاستعانة بالمرأة فى نطاق العلاقات الدبلوماسية ليس من الأمور المستحدثة فى عصرنا الحالى ، بل ان الجذور العميقةلهذا الاتجاه

=

« ... Tout cela exigeait d'autres qualités que celles propres au héraut ou à l'orateur. il fallait des hommes entraînés à l'observation, forts d'une longue experience et pourvus d'un jugement solide. Ainsi se développa peu à peu le type et le personnage du diplomate prafessiounel... ».

وجدت منذ عصر ما قبل التاريخ ، حيث كثيراً ما كان يعهد الى النساء بمهمات سياسية ودبلوماسية فى الخارج [٣٠] .

وأخيراً فى نهاية دراسة هذه المرحلة الأولى لتطور العلاقات الدبلوماسية تشير الى أن العرب اعترفوا بقدسيـة السـفير أى مبعوث الأمم الأخرى منذ القدم ، ولما جـاء الاسلام أقر الرسول عليه الصلاة والسلام هـذه القاعدة التى تعرف فى الاصطلاح الحديث المعاصر للقانون الدولى العام ، بقاعدة الحصانة الشخصيـة l'inviolabilité ، ولم يحـدثنا التاريخ أنه قد حـدثت واقعـة واحدة خالف فيهـا الرسول أو خلفاؤه أو أى من حكـام الدولـة أو الدول الاسلامية هذه القاعدة[٣١] . ولقد حدث أن جاء سفير أمـة أجنبية وقابل الرسول عليه الصلاة والسلام ونطق بعبارات كلها قذف فى حق الاسلام والرسول ، وكان رد الرسول عليـه هو « لولا أنك مبعوث لأمرت بقتلك » ولقد حدث أن أرسل الملك ليون LEON أحد رجال الدين بصفته سفيراً فوق العادة الى المأمون ، ولما قابل المبعوث المأمون نطق بعبارات نابية كلها مدح وتعظيم للملك ليون ومملكته وقذف وسب فى المأمون ، وبعد الترجمة العربية للخطبة التى ألقاها هذا المبعوث ، أشار المـأمون الى المبعوث بأن يشرح موضوع مهمته ، وهو يبتسم دون أن يلحق به أى أذى[٣٢] .

ومما يكشف عن نبل الاسلام والدولة الاسلامية فى عهد الرسول ، واحترامهم للوضع القانونى الخاص بمبعوثى الدول الأخرى ، أنه فى الوقت الذى كان يقابل فيه سفراء هذه الدول بالاحترام ويحاطون بالحماية الكاملة حتى ولو خرجوا على القواعد الأولى فى مخاطبة رؤساء الدول ، كان سفراء الرسول الى الدول

---

(٣٠) راجع :
RAGNAR NUMELIN : The beginning of diplomacy, london, 1950, p. 135 — 137.

(٣١) راجع ابو على حسن : نظام الملك .

(٣٢) مما جاء فى خطبة هذا المبعوث نشير الى ما يلى :
« Le Souverain seigneur des trois royaumes, défenseur de ses peuples et agrandisseur des trois Etats, le glorieux roi Bermundo, fils de Romiro mon seigneur, M' envoie à toi, Mohamed, fils d'Omer, général de Hescham, fils d'El-Hakem qui a, intitule khalife de cordoue, Commandeur les Croyants, que Dieu brise ses vains titres ».
راجع فى ذلك مؤلف
VIARDO T. Histoire des Arabes et de Moeurs d'Espagnes Paris, 1851, 304.

غير الاسلامية يعاملون كقاعدة عامة ، سوء معاملة من ذلك أن ملك الفرس حسرو KHOSROES قطع الخطاب الذى ارسله اليه الرسول عليه الصلاة والسلام وداسه بأقدامه ونجا حامله من القتل بأعجوبة . ومن ذلك ايضا ، السفراء الذين أرسلهم الرسول الى أميرى الغساسنة عوملوا أسوأ معاملة . ومبعوث الرسول الى حاكم باسورا BASSORA الرومانى ، قتل على يد هذا الأخير .
والأمثلة على ذلك تفيض بها صفحات التاريخ ، وهى تؤكد أنه بينما كان رسل الدولة الاسلامية الى الدول الأخرى يعاملون معاملة شاذة ، ولا تحترم بصددهم قواعد الحصانة الدبلوماسية ، قامت الدولة الاسلامية منذ بدء ظهور الاسلام آبان ضعفها ، وأيضا وهى فى أوج عظمتها وقوتها ، باحترام حصانة المبعوث الدبلوماسى ، بل زاد المسلمون على القواعد التى كانت معروفة من قبلهم ، عندما قرروا أن الدولة الاسلامية تسأل عن خطأ المبعوث الدبلوماسى فى الخارج وتوقى هذه المسئولية من بيت المال ، كما يحصل تماما حالة خطأ القاضى[٣٣] ، وقد عامل الرسول سفراء الأمم الأخرى ، بكل احترام وأكرم وفادتهم ، وكانوا يرجعون بعد أن يعطوا الهدايا ، وأوصى الرسول أصحابه أن يسلكوا مسلكه[٣٤] .

ظهور الدبلوماسية الدائمة (٣٥) :

ظهور العلاقات الدبلوماسية الدائمة ، لم يتأكد الا حوالى النصف الأول من

(٣٣) راجع السير ، الجزء الأول ص ١٦٤
(٣٤) فى تفصيل موقف الاسلام ، راجع :
R. RECHID : Islam et droit de gens Recueil de Cours 1939 — 2, 421 — 422.
(٣٥) راجع المؤلف السابق الاشارة اليه للاستاذ Philippe Cahier, p. 9
وايضا : Graham Stuart, p. 468 — 469.
وايضا : SZLASSY p. 11 — 12.
وايضا : Haroldnicolson, p. 26.
الذى يرى ان الدبلوماسية الدائمة وجدت فى علاقات الجمهوريات الايطالية بعضها ببعض ، وفى علاقاتها مع العالم الخارجى منذ القرن الثالث عشر .
وايضا راجع المؤلف السابق الاشارة اليه للاستاذ Laurence, p. 271 — 272
الذى يرى انتشار السفارات الدائمة فى ايطاليا وفى اوروبا منذ القرن الرابع عشر ، ان لويس الحادى عشر ، ١٤٦١ — ١٤٨٣ ميلادية ، كان اول من ارسل السفارات الدائمة من أوروبا الغربية .
واخيرا راجع : GEORGES BRY; Droit International public, 1910, 333.

القرن الخامس عشر ، حيث بدأت تظهر فى ايطاليا دول فى شكل جمهوريات مستقل كل منها عن الأخرى ، وهذا شرط – كما رأينا – جوهرى لقيام العلاقات الدبلوماسية . ثم أن المصالح المتضاربة لكل من هذه الجمهوريات ، خاصة فى الميدان الاقتصادى ، والتجارة الخارجية التى كانت من أهم سمات هذه المنطقة فى هذا العصر ، جعل للوظيفة الدبلوماسية أهمية بالغة ، وأدى بها لكى تتحول من دبلوماسية المناسبات الى الدبلوماسية الدائمة .

ولا يتفق الشراح على تحديد ، الى أى من الجمهوريات الايطالية ،يرجع الفضل والسبق فى هذا التحول ، واختيارهم يتردد بين فنيس ، ميلان ، فلورانسا ، نابولى، والدولة البابوية فى روما . ومنهم من يذكر أن أهمية جمهورية فنيس تفوق سائر الجمهوريات الايطالية الأخرى ، نظرا لأنه فى هذه الجمهورية ظهرت قواعد واضحة تحكم الوظيفة الدبلوماسية ، ومنها أيضا بدء ظهور السلك الدبلوماسى بصورته الراهنة ، وبعد ذلك ذاع الالتجاء الى البعثات الدبلوماسية الدائمة من قبل جميع الدول الأوروبية .

ومن الكتاب من يرى أن معاهدة Westphalie المبرمة فى ١٦٤٨ . والتى أنشأت بعض التوازن بين الدول الأوروبية ، وقلمت النفوذ السياسى لكل من البابا والامبراطورية الرومانية المقدسة ، وأرست مبدأ المساواة القانونية بين الدول ، هى التى ساعدت حقا على انتشار الدبلوماسية الدائمة . وبدأت الدول تهتم بالعلاقات الدبلوماسية عن طريق انشاء ادارات أو مكاتب داخلية تهتم بأمور العلاقات الدولية ، وهذه الادارات والمكاتب كانت النواة الأولى لنشوء وزارات الخارجية .

ويمكن تلخيص الصفات الأساسية للدبلوماسية فى هذا العصر على النحو الآتى:

١ – أصبحت قواعد القانون الدبلوماسى تتسم بالوضوح ولا سيما ما كان منها متعلقا بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية .

٢ – كان الممثلون الدبلوماسيون يمثلون رؤساء الدول لا الدول نفسها : وذلك نتيجة حتمية للخلط الذى كان يسود فى هذا العصر بين الدولة والملك وقيام نظم الحكم المطلقة .

٣ ـ كثرة تدخل المبعوثين الدبلوماسيين فى الشئون الداخلية للدول ، وكثرة حالات التجسس والاشتراك فى المؤامرات لقلب نظام الحكم . وهذا يفسر لنا الحيطة التى كان يعامل بها رجال السلك الدبلوماسى من جانب الدولة المعتمدين أمامها . ومن أبرز الأدلة على ذلك ، أنه صدر فى عام ١٦٥٣ فى انجلترا ، قانون يحرم على أعضاء البرلمان الانجليزى مجرد الحديث مع الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وكان الجزاء على مخالفة هذا القانون فقد مقعد البرلمـــان ، ومن ذلك أيضا تفكير بولونيا فى القرن الثامن عشر فى طرد جميع الممثلين الدبلوماسيين الأجانب . ولقد ترتب على هذا التحول الذى وقع فى صميم الوظيفة الدبلوماسية ـ من مجرد وظيفة مؤقتة Provisoire ، أو كما يحلو لبعض الكتاب من وصفها بالدبلوماسية المتنقلة Diplomatic itinérante ، الى دبلوماسية دئمة تعتمد على البعثات الدبلوماسية الدائمة Missions diplomatiques permanentes ـ أن بدأت قواعد القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقة الدبلوماسية تتضح معالمها ، وتتطور وفقا للتطور الذى مس الوظيفة الدبلوماسية ذاتها ، وانعكست عليها التغييرات التى مرت بها أنظمة الحكم الداخلية ، وعلى وجه الخصوص ظهور مبدأ السيادة الشعبية ، وانكسار شوكة نظم الحكم المطلقة ، الأمر الذى أدخل على صفة الممثل الدبلوماسى تغيرا جوهريا ؛ حيث لم يعد ممثلا لرئيس دولة قبل رئيس دولة أخرى ؛ بل صار ممثلا للدولة ذاتها(٣٦) ، بالرغم من أنه مازال يُعتمد باسم وأمام رئيس الدولة .

وساعد كذلك على تطـــور ورسوخ قواعد القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية : الاهتمام الكبير الذى خص به فقه القانون الدولى العام العلاقات الدبلوماسية ؛ والاهتمام بدراسة المشاكل المتعددة ، والاهتمام بايجاد حل قانونى لكل من هذه المشاكل .

ولقد تجلى هذا الاهتمام وهذه الوثبة الفقهية فى المؤلفات التى اهتمت بدراسة العلاقات الدبلوماسية(٣٧) .

---

(٣٦) راجع الصفحة ١١ من المؤلف السابق الاشارة اليه للاستاذ Philippe Cahier
(٣٧) ومن امثلة هذه المؤلفات مؤلف الأستاذ WICQUE FORT الصادر فى لاهاى

وهذا الاهتمام بتطور القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية وازالة كل غموض فيها ، أدى الى انعقاد مؤتمر فينا ١٨١٤ ، مؤتمر اكس لاشابل عام ١٨١٨، وذلك بقصد التوصل الى حل مشكلة هامة فى العلاقات الدبلوماسية ، وهى مشكلة الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين ودرجاتهم[٣٨] . ولقد ترتب على ذلك أن أعمال التجسس التى كانت جزءا هاما من المهنة الدبلوماسية ، لم تعد لها نفس الأهمية ، وذلك لأن التوازن الذى أوجده مؤتمر فينا السابق بين الدول الأوروبية جعل الدول لا تهتم كثيرا ، بالمركز الداخلى ، بل اننا نشاهد أن السفراء خلال القرن التاسع عشر يساهمون مساهمة فعالة فى ايجاد الحلول السلمية للمشاكل الدولية[٣٩] . وذلك بالرغم مما نشاهده خلال القرن العشرين ، وعلى وجه الخصوص فى الفترة التى تلت الحرب العالمية الثانية ، من كثرة حالات اتهام أعضاء السلك الدبلوماسى بالتجسس وطردهم .

ولقد كانت الحرب العالمية الأولى ايذانا بمولد تطور جديد فى نطاق العلاقات الدبلوماسية ، بدأت ملامحه منذ انتهاء هذه الحرب ، وخلال الفترة التى مرت بين الحربين العالميتين الأولى والثانية ، ثم بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[٤٠] . وهذا التطور الجديد جعل بعض الكتاب يصفون الدبلوماسية التى كانت سائدة قبل الحرب العالمية الأولى بالدبلوماسية التقليدية ، وذلك لتمييزها عن الدبلوماسية الحديثة التى بقيت قائمة الى جانب الدبلوماسية الحديثة ، ولكن بعد أن اعتراها الاضمحلال[٣] ولقد تجلى هذا التغير فى الأمور الآتية :

١ — من الصفات التى كانت تتميز بها الدبلوماسية حتى الحرب العالمية

= عام ١٧٢٤ بعنوان l'ambassadeur et ses fonctions ، ومؤلف الأستاذ CALLIERES الصادر عام ١٧١٧ بعنوان de la maniere de négocier avec les souverains ، ومؤلفات الأساتذة BYNKERSHOEK الذى ظهر عام ١٧٢٧ ، و GENTILIS الذى ظهر عام ١٧١٢ ، و GRO TIUS ، وهذه الكتب الثلاثة الأخيرة ظهرت باللغة اللاتينية التى كانت لغة العلاقات الدولية .

(٣٨) راجع الصفحات من ١٢ — ١٤ من مؤلف الأستاذ Philippe Cahier السابق الاشارة اليه .

(٣٩) المرجع السابق ص ١٤

(٤٠) المرجع السابق ص ١٥ وما بعدها بعنوان اضمحلال الدبلوماسية التقليدية : Décadence de la diplomatie traditionnelle.

الأولى ، كانت صفة السرية اللاصقة بها ، وكونها لا تهتم بالرأى العام . ولكن ابتداء من انتهاء الحرب العالميـــة الأولى كثر الحديث عن الدبلوماسية العلنيـــة أو المفتوحة la diplomatic publique ou ouverte تهدف الى انشاء وتوطيد دعائم السلم الدولى الدائم ، ولذلك لم يكن مستغربا أن ينص الرئيس ويلسون على الدبلوماسية العلنية فى برنامجه للسلام الدولى الدائم الذى كان يتكون من أربع عشرة نقطة ؛ وأدى ذلك الى أن أصبحت الدبلوماسية تخضع لتقدير الرأى العام الدولى ، وكان ذلك بمثابة نشوء نظرية الدبلوماسية الديمقراطية التى أشار اليها الاستاذ نيكولسون[٤١] .

ولكن يجب ألا يفهم من ذلك أن الدبلوماسية العلنية أو المفتوحة يجب أن تدور فى جميع مراحلها تحت سمع وبصر الرأى العام ، لأن ذلك لا يمكن أن يخدم العلاقات الدولية ، بل على العكس قد يحول دون تلاقى وجهات النظر بين الدول بخصوص مشكلة من مشاكل العلاقات الدولية ، ومن ثم فلابد من السرية فى المراحل التى تسبق اعلان النتيجة النهائية للمباحثات الدبلوماسية . وهذا يؤدى الى القول بأن المقصود بالدبلوماسية العلنية هو القضـــاء على المعاهدات السرية ، وذلك عن طريق اعلان هذه المعاهدات بعد أن يتم ابرامها ، ومن أجل ذلك وجد نظام تسجيل المعاهدات الذى نص عليه عهد عصبة الأمم ، وميثاق الأمم المتحدة[٤٢] :

ولكن لا يمكن القول بأنه قد تم القضاء على الاتفاقات السرية أو غيرها من وسائل الدبلوماسية السرية ؛ وأقرب مثل على ذلك الاتفاق السرى الذى أبرم بين ألمانيا الغربية واسرائيل بخصوص تزويد الأخيرة بالأسلحة عام ١٩٦٠ .

٣ — دور الرأى العام الداخلى والعالمى : نظـرا لشيوع نظـم الحكم الديمقراطية[٤٣] والحرية التى يتمتع بها الأفراد فى ظل هذه الأنظمة فى التعبير

(٤١) راجع : Harold Nicolson; Diplamacy, London, 1950, p. 82

(٤٢) راجع المـادة ١٨ من عهد عصبة الامم ، والمـادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحـدة .

(٤٣) راجع : Cavaré, Droit International public positif, T. 1, 1961, p. 638.

عن أرائهم . ظهرت أهمية الدور الذى يقوم به الرأى العام فى مراقبة السياسة الخارجية للحكومات والتأثير على ادارتها للشئون الخارجية . ولقد انعكس ذلك على المهمة الدبلوماسية ذاتها ، وأصبحت البعثات الدبلوماسية تهتم بالرأى العام الخارجى ، وذلك عن طـريق الاتصال بالصحافة الأجنبية ، وعقد المؤتمرات الصحيفة ، وكذا وجود أشخاص متخصصين فى فن الاعلام ، ولقد ظهرت آثار وفاعلية الرأى العام العالمى ابان الاعتداء الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ .

٣ — تضاءلت الحرية التى كان يتمتع بها الممثل الدبلوماسى الى درجة كبيرة على أثر التقدم الكبير فى وسائل المواصلات والاتصال ، مما نتج عنه سهولة الاتصال المباشر السريع بين أجهزة العلاقات الدولية التى تعمل فى الخارج والأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية[٤٤] .

٤ — وكذلك حصل تغيير جوهرى فى صميم الوظيفة الدبلوماسية الحديثة وذلك لأن الدبلوماسية التقليدية كانت قاصرة على الاهتمام بالشئون السياسية ، بينما لا تقتصر الدبلوماسية الحديثة عن ذلك ، بل تهتم أيضا بالشئون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية . ولقد انعكس هذا التغيير فى جوهر الوظيفة الدبلوماسية فيما نشاهده الآن من تضخم عدد أعضاء البعثات الدبلوماسية ، حيث يوجد بينهم أفراد متخصصون فى جميع مشاكل العلاقات الدولية . كما انعكس أيضا فى ضمور الوظيفة القنصلية لصالح الوظيفة الدبلوماسية ، كما سنرى ذلك عند دراسة الأصول التاريخية للوظيفة القنصلية .

٥ — ظهور دبلوماسية المنظمات الدولية : ويبدو ذلك فى ناحيتين :

الأولى : هى أن هذه المنظمات الدولية أصبحت مكانا هاما لعرض ودراسة ومناقشة المشاكل المختلفة للعلاقات الدولية ، السياسية والفنية ، والاقتصادية وغيرها . ولذلك أصبحت الدبلوماسية تجد مكانا رحبا ، لكى تمارس نشاطها .

= والحاشية رقم ١٣ من هذه الصفحة التى تجعل الدبلوماسية العلنية مرتبطة بالراى العام الدولى ، وتصريح الأستاذ سباك أول رئيس للجمعية العامة للأمم المتحدة والذى جاء به :

« Nous sommes entrés dans une voie nouvelle, la voie de la dimplomatie publique ».

(٤٤) راجع صفحة ١٨ من المؤلف السابق الاشارة اليه الأستاذ Philippe Cahier

ويضاعف من أهمية ذلك ، أن هذه المناقشات تدور بين عديد من ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية ، وبذلك فهى دبلوماسية جماعية أو برلمانية كما يصفها بعض الشراح[٤٥] .

ويلاحظ بعض الشراح الأثر السيء الذى تتركه المداولات الدبلوماسية خارج نطاق المنظمات الدولية ، وذلك بقصد التخطيط لاعتماد حل معين لمشكلة من المشاكل ومحاولة الحصول على الأغلبية اللازمة لهذا الحل المقترح أو الموحى به من جانب دولة أو دول معينة ، وكذلك ما يلاحظ من أثر الاتجاه الى حل كثير من مشاكل العلاقات الدولية التى تدخل فى صميم اختصاص المنظمة الدولية فى التقليل من فاعلية المنظمة الدولية ، وعلى الخصوص منظمة الأمم المتحدة ، عن طريق الاتصال المباشر بين الدول الكبرى ، وعلى وجه الدقة اعتماد الحلول من جانب الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى[٤٦] .

والناحية الثانية التى أثرت فيها المنظمات الدولية فى الوظيفة الدبلوماسية هى تطور قواعد القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، والاعتراف لهذه المنظمات الدولية بالحق الايجابى والسلبى لمباشرة التمثيل الدبلوماسى ، وأيضا تطورت أحكام القانون الدولى العام الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية كى تصبح مطبقة على مبعوثى المنظمات الدولية لدى الدول الأعضاء وغير الأعضاء فيها ، وحصانة مقر المنظمة الدولية ، وحصانة الجهاز الادارى للمنظمة الدولية ، وحصانة الوفود الدائمة للدول لدى المنظمة ، وغيرهم ممن ترسلهم الدول لحضور اجتماعات ومناقشات المنظمات الدولية .

٦ــ ازدياد الدور الذى يقوم به رؤساء الدول والحكومات فى نطاق العلاقات الدولية ، وذلك عن طــريق تبادل الزيارات وعقد مؤتمرات القمة التى تناقش خلالها أمهات مشاكل العلاقات الدولية . ولقد أدى ذلك الى بعث

(٤٥) راجع فى هذا الخصوص
Philip C. jessup; Parliamentary Diplomacy, Recueil des Cours, 1951, 1, 185 — 241.

(٤٦) راجع الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، المرجع السابق .

الدبلوماسية البدائية الأولى ، التى عرفها المجتمع الدولى قبل ظهور نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة[٤٧] .

٧ ـــ كل ما سبق يجعلنا نتساءل عن مصير الدبلوماسية التقليدية فى العصر الحالى .

نستطيع القول أنه بالرغم من ظهور وسائل جديدة للدبلوماسية وهى دبلوماسية المنظمات الدولية ، والدبلوماسية عن طريق مؤتمرات القمة ، والدبلوماسية الفنية ، فان الدبلوماسية التقليدية ستبقى قائمة بجانب الوسائل الحديثة للدبلوماسية .

حقا ان التغييرات السابقة قد صحبها تغيير جذرى فى طريقة اختيار الممثلين الدبلوماسيين ، فلم يعد ذلك مقصوراً على المتخصصين فى شئون السياسة الدولية ، بل شاركهم فى ذلك أصحاب التخصصات الأخرى فى مجال الدبلوماسية الفنية . وحقا ان الدور الذى يقوم به وزير الخارجية ورؤساء الدول قد أضعف كثيرا أو قيد من اختصاصات الممثلين الدبلوماسيين الدائمين وقدرتهم على البحث فى مشاكل العلاقات الدولية قبل الرجوع الى الاجهزة الداخلية للعلاقات الدولية فى دولهم ، ولكن مع ذلك ستبقى الدبلوماسية التقليدية قائمة لحاجة الدول الى ممثلين دائمين يرقبون بانتظام وعن كثب ، مجرى الأمور فى الدول المعتمدين لديها . بل اننا نشاهد أن البعثات الدبلوماسية الدائمة يتضخم عددها حتى تضم فى تشكيلها أعضاء متخصصين فى كل مشاكل العلاقات الدولية ، السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية . وبذلك يمكن أن يقال ان الحاجات الجديدة للعلاقات الدبلوماسية قد دفعت الدبلوماسية التقليدية نحو التطور كى تساير درجة التعاون الوثيق الذى يعد من السمات البارزة للعلاقات الدولية فى جميع الميادين ، فى الوقت الحالى .

---

(٤٧) راجع ص ٢١ ـــ ٢٣ من المؤلف السابق الاشارة اليه للأستاذ Philipe Cahier.

المبحث الثالث

مصـــادر القــانون الدبلوماسي(٤٨)

دراسة العلاقات الدبلوماسية تقتضي تحديد أجهزة العلاقات الدولية واختصاصاتها ، ومتى تبدأ ومتى تنتهي المهمة الدبلوماسية ، والمركز القانوني لأعضاء البعثات الدبلوماسية من حيث الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء ، والمركز القانوني لمقر البعثة الدبلوماسية ووثائقها وأموالها . . . الى غير ذلك من المسائل القانونية التي تنتج عن العلاقات الدبلوماسية .

ولما كان استعمال الوظيفة الدبلوماسية ، كثيراً مـــا يثير الاشكالات التي لا حصر لها ، والتي كانت تؤدي الى قيام المنازعات بين الدول ، نظرا لاختلاف وجهة النظر بخصوص الحل الواجب اتباعه . وقد يؤدي هذا الاختلاف الى عرض الأمر على التحكيم الدولي أو على محكمة دولية مثل محكمة العدل الدولية أو غيرها من جهات القضاء الدولي ، وعندما يحل الخلاف أمام جهات القضاء الدولي يكون من الواجب تحديد قواعد القانون التي يتم الفصل طبقا لهـــا في الخصومة .

بل ان الأمر من الناحية العملية كثيراً ما يكون أكثر تعقيداً ، عندما يدعي أحد طرفي النزاع بأن الموضوع لا يخضع للقانون الدولي ، أي لا يمس النطاق الذي تسري فيه أحكام القانون الدولي العام ، طبقا للمبادىء العامة لهذا القانون ، ولكنه يدخل في دائرة الاختصاص الداخلي لكل دولة : وذلك في حدود الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة(٤٩) . أو على الأقل لا يمكن الالتجاء بصدده الى القاضي الدولي الا بعد أن يتم استنفاد طرق التقاضي الداخلية ، وهو الشرط الأساسي والجوهري لتحول الخصومات التي تخضع لحكم القانون

---

(٤٨) راجع في ذلك الصفحات من ٢٧ ـــ ٥٢ من مؤلف الأستاذ Philipe Cahier السابق الاشـــارة اليه .

(٤٩) تنص هذه الفقرة على ما يلي : «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق . . . » .

الداخلي ، لتصبح بالتالي خصومات دولية يمكن أن تعرض على جهات القضاء الدولي [٥٠] .

كل ذلك يجعل من الأهميـة تحديد القواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، وطبيعة هذه القواعد ، بمعنى أهي من قواعد القانون الداخلي أم على العكس من ذلك من قواعد القانون الدولي ، أو هي خليط من هذين النوعين من القواعد القانونية ، وفى هذه الحالة ، يلزم رسم الحد الفاصل بين قواعد كل منهما ، المطبقة على العلاقات الدبلوماسية .

الواقع أن القاء نظرة عابرة على المشاكل التى يثـيرها استعمال الوظيفة الدبلوماسية توضح لنا أن للوظيفة الدبلوماسية وجهين متغايرين تماما ، وأنه بناء على ذلك فان المشاكل القانونية التى تنشأ عن مباشرة الوظيفة الدبلوماسية فى العلاقات الدولية ، لابد وأن تتغير طبيعتها بحسب الزاوية التى تنظر من خلالها الى الوظيفة الدبلوماسية .

فللوظيفة الدبلوماسية وجه داخلي بحت لا يهم الا القانون الداخلي وحده ومن ثم فان جميع الاشكالات التى تنشأ من هـذه الزاوية لابد وأن تعتبر من المشاكل التى تهم القانون الداخلي وجهات القضاء الداخلي . ومن أمثلة ذلك جميع المسائل الخاصة بتحديد الجهاز الداخلي للعلاقات الدولية : أهـو رئيس الدولة وحده أم أن بعض اختصاصاته فى هذا الصدد تخضع لموافقة البرلمان ، وكذلك مدى أهلية أعضاء العلاقات الدولية فى الجهاز الداخلي للارتباط باسم الدولة فى نطاق العلاقات الدولية . من ذلك أيضا كيفية وشروط اختيار الدولة لأفراد الأجهزة الخارجية للعلاقات الدوليـة ، وطريقـة تعيينهم وترقيتهم ورواتبهم وعلاواتهم وبدلاتهم ، واحالتهم الى المعاش .. الخ . فكل هذه المسائل لا يحفل بها القانون الدولي العام ، ومن ثم فهي تدخل فى عداد الروابط التى ينظمها القانون الداخلي لكل دولة ، وتختص بالفصل فى المنازعات التى تنشـا عنها ، المحاكم الداخلية ،

---

(٥٠) بخصوص هذا الشرط راجع رسالتنا للدكتوراه المقدمة لكليـة الحقوق بجامعة باريس فى ديسمبر ١٩٦٢ وعنوانها :
l'épuisement des recours internes en matières de la responsadilité intrnationale.

وذلك طبقا للقواعد العامة فى القانون الداخلى ، التى تحكم اختصاصات المحاكم الداخلية بأنواعها المختلفة .

ولكن اذا تركنا جانبا هذه المسائل التى لا تهم الا القانون الداخلى وحده ، واستعرضنا المشاكل العديدة الأخرى التى تثيرها العلاقات الدبلوماسية ، فاننا نجد الأمر يختلف كل الاختلاف ، ونجد أنفسنا أمام روابط ينظمها القانون الدولى العام ، والتى يعد الاختلاف بصددها من صميم المسائل التى تدخل فى المنازعات الدولية ، التى يلزم حلها بالطرق والوسائل المعروفة فى القانون الدولى لحل الخصومات والمنازعات الدولية ، ولا يمكن لدولة أن تنفرد بالفصل فيها بارادتها المنفردة التى لا تعقيب عليها . ومن أمثلة ذلك حق أشخاص القانون الدولى العام فى تبادل البعثات الدبلوماسية ، وحجم هذه البعثات ، ودرجات رؤساء البعثات الدبلوماسية ، وحصانات مقر ووثائق وأموال البعثة الدبلوماسية : وحصانات وامتيازات أعضاء السلك الدبلوماسى ، ومتى تبدأ ومتى تنتهى هذه الحصانات ، وأسباب انتهاء البعثة الدبلوماسية ، الى غير ذلك من المشاكل القانونية الهامة التى ينفرد القانون الدولى العام بتنظيم حلها .

بل ان الأمر ليكون أكثر دقة فى كثير من الأحيان ، حتى بالنسبة للمسائل التى قلنا أنها تدخل فى الاختصاص الداخلى للدولة والتى تخضع بالتالى للقانون الداخلى . فلقد أسلفنا أن مسألة تعيين الأجهزة الداخلية للعلاقات الخارجية من الأمور التى تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول ، طبقا للقانون الدولى العام ، وأن أهلية كل عضو من أعضاء هذا الجهاز فى تمثيل الدولة فى العلاقات الدولية ينظمه المشرع الوطنى . تلك هى القاعدة . ولكن تطبيقها العملى لا يكون على هذا الوجه من السهولة ، بل كثيرا ما يكون مصدرا للمنازعات الدولية . لنفترض مثلا أن أحد الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية قد جاوز حدود اختصاصه كما ترسمها قواعد القانون الداخلى الخاصة بذلك ، وباشر أمورا لا تدخل فى اختصاصه . لنجعل مثالنا أكثر تحديدا ، ونفترض أن رئيس الدولة ، وهو الرئيس الأعلى لأجهزة العلاقات الدولية : حسب القواعد

العامة فى القانون الدولى والداخلى ، قد تخطى القيود التى تتعلق باختصاصه ، وعقد مثلا ، معاهدة لا يخوله القانون الدستورى أهلية ابرامها بمفردة ؟ فماذا سيكون مصير مثل هذه المعاهدة ، حسب القانون الدولى العام ؟ هل نحكم بصحة المعاهدة بالرغم من مخالفتها لنصوص الدستور ونكتفى بالقول بأن المعاهدة صحيحة من ناحية القانون الدولى وملزمة للدولة ، أم نقرر العكس ، أى عدم صحة المعاهدة حسب كل من القانونين الداخلى والدولى .

ان الحل الواجب اتباعه فى مثل هذه الحالة ليس واحدا ، نظرا لاختلاف وجهات نظر فقهاء القانون الدولى ، كما سنرى ذلك تفصيلا عند دراستنا للجهاز الداخلى للعلاقات الدولية . وهذا يكشف لنا عن أنه بالرغم من أن القاعدة التى تمت مخالفتها هى احدى قواعد القانون العام الداخلى ، الا أن آثارها تمتد لتمس العلاقات الدولية ، وتؤدى الى قيام نزاع يدخل فى أمهات المسائل التى تتعلق بالقانون الدولى .

أيضا من ضمن المسائل التى يمكن أن يثور بصددها خلاف قانونى مرده عدم تحديد طبيعة القواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، مسألة الامتيازت المالية privilèges fiscales التى يتمتع بها أعضاء السلك الدبلوماسى . ماهو الأساس القانونى لهذه الامتيازات . هل ترجع الى قاعدة فى القانون الدولى تلزم الدول منح هذه الاعفاءات ؟ أم أن مصدرها قواعد المجاملات الدولية ؟ أم هى اعفاءات مصدرها قواعد القانون الداخلى وحده ؟

واضح مما تقدم أن تحديد طبيعة القاعدة القانونية التى تحكم هذه المسألة سيؤثر فى طبيعة العلاقات ذاتها بأكملها ، وذلك لأن وصفها بأنها من علاقات القانون الداخلى أو القانون الدولى ، سيؤثر على الحل الواجب اتباعه ، وعلى تحديد جهة الاختصاص القضائى التى يمكن أن يرفع الأمر اليها ؟

ويمكننا أن نعدد الأمثلة لمسائل يتوقف على تحديد طبيعتها ، تحديد الرابطة القانونية ، وتحديد القانون الواجب تطبيقه ، ولكن نكتفى بما سبق ايراده من الأمثلة ، لأننا نعتقد أن هذا القدر أوضح أهمية دراسة مصادر القواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، وتحديد طبيعتها ومصدرها ، وأن المشكلة قد وضحت فى ذهن القارىء ، ومن ثم نكتفى برسم الخطوط العريضة

حلها ، تاركين مهمة تحديد طبيعة كل قاعدة من القواعد التى سنعرض لدراستها ، الى موضعه .

مصادر القانون الدبلوماسى : مصادر القانون الدولى العام تنقسم الى مصادر مكتوبة وهى التى تتمثل فى الاتفاقات أو المعاهدات الدولية ، ومصادر غير مكتوبة وهى العرف ؟ وهذان هما المصدران الأساسيان للقانون الدولى العام ، وبجانبهما توجد مصادر أخرى ، جرى الفقهاء على وصفها بالمصادر الاحتياطية ، بمعنى أن القاضى الدولى لا يلجأ اليها الا فى حالة سكوت المصدرين الأساسين حيث يتعين على القاضى الفصل فى الخصومة حسبما تقضى به القواعد التى تمده بها هذه المصادر الاحتياطية . والمصادر الاحتياطية حسب ترتيب المادة ٣٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، وهو ترتيب تنازلى ، بمعنى أنه ترتيب قائم على أساس البدء بالمصدر الاحتياطى الأكثر أهمية هى :

المبادىء العامة للقانون المسلمة من جانب التشريعات الداخلية ، وآراء فقهاء القانون الدولى العام المشهورين ، وأحكام المحاكم ، ومبادىء العدالة فى الحالة التى يتفق فيها أطراف الخصومة على أن يفصل القاضى الدولى فيها طبقا لقواعد العـدالة .

العرف : أهمية العرف كمصدر لقواعد القانون الدولى العـام لا يمكن اغفالها وذلك لأن المجتمع الدولى لم تكتمل له بعد مقومات التنظيم القانونى ، بل ما زال مجتمعـا فى طور البنيان القـانونى ، يتسم ببعض سمات المجتمعات القانونية البدائية ، التى يفتقد وجود السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، بالمعنى المتعارف عليه فى المجتمعات القانونية الداخلية المعاصرة ، التى تخلصت من سمات المجتمعات البدائية على أثر نمو سلطة عليا تهيمن على أوجه النشاط القانونية الأساسية فى داخلها ، وتطور بنيان السلطات العامة الأساسية فيها . ولكن المجتمع الدولى لم يبلغ هذا القدر من التطور فى وجود البنيـان القانونى الكامل للسلطات العامة فيه ، وهذا أدى الى بقاء العرف المصدر الأساسى للقواعد القانونية التى تحكم العلاقات القانونية الدولية[٥١] .

(٥١) راجع ص ٢٩ من المؤلف السابق الاشارة اليه للأستاذ Philippe Cahier

وهذه الخاصية البارزة للمجتمع الدولى ، والمكانه المرموقة التى احتلها العرف بين مصادر القانون الدولى العام ، تبدو أكثر وضوحا فى دائرة قواعد القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، التى ظلت منذ نشأتها قواعد عرفيه ، نشأت من الحلول التى اتبعتها الدول منذ نشوء الوظيفة الدبلوماسية عبر العصور[٥٢] .

ولا يمكن أن يقلل من ذلك ما نلاحظه منذ زمن بعيد من التجاء الدول الى تقنين بعض قواعد القانون الدولى العام العرفية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، وذلك لأن هذا الاجراء الذى عمد ويعمد اليه المشرعون فى القانون الداخلى ، لا يغير من طبيعة القاعدة القانونية ولا ينزع عنها صفتها الدولية ؟ وانما كان الغرض منه هو تسهيل الأمر على السلطات فى الدولة ، عند بحثها عن القواعد القانونية الدولية العرفية ، حتى لا تخطىء فى الحلول التى تتبعها ، خاصة وأن الكشف عن القواعد العرفية عامة ، ليس بالمهمة الهينة حتى بالنسبة للمتخصصين فى القانون الدولى العام ، وذلك نظرا لأن الأمر يتطلب تقصى السوابق والتأكد من استقرارها وتطبيقها ، حتى يمكن القول بتوافر الركن المادى والمعنوى للقاعدة القانونية الدولية

ويمكن أن نشير فى هذا الصدد الى ما كتبه الأستاذ سيسيل هورست من أن تقنين القانون الداخلى لبعض أحكام القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، لا يغير من طبيعتها الدولية ، بل ان الكاتب يرى أن كثيرا من المشرعين فى القانون الداخلى وقد أدركوا عدم أهمية أو جدوى تقنين قواعد القانون الدولى الخاصة بالحصانات الدبلوماسية ، أهملوا القيام بذلك[٥٣] ، ويؤكد أن الامتيازات الدبلوماسية تحكمها قواعد القانون الدولى العام ولست قواعد

---

(٥٢) المرجع السابق ص ٣٠

« Le droit diplomatique... qui... s'est Créé peu à peu à travers les siécles par le comportement des Etats et les accord tacits ».

(٥٣) imSir Cecil Hurst; Recueil des Cours, 1926 - II, 187 ayant accépté le prinicipe que les immunités diplomatiques sont réglées par le droit international on a cru inutile sinon imprudent, de chercher à régler la question par la legislation interne.

القانون الداخلي . ويرى أن هذا الأمر لا يختلف فيه أحد في فقه القانون الدولي[٤٥] .

المعاهدات أو الاتفاقات الدولية من المصادر الأساسية لقواعد القانون الدولي العام ؛ سواء في ذلك أكانت معاهدات أو اتفقات خاصة ، أم عامة ، حسب تعبير المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية . والمقصود بالاتفاقات الدولية العامة أو الجماعية والتي يطلق عليها بعض الفقه اصطلاح المعاهدات أو الاتفاقات المشرعة ، الاتفاقات التي تتضمن قواعد قانونية واجبة الاحترام أي ملزمة لعدد كبير من الدول ، ومن ثم فهي شبيهة بالقانون الداخلي الذي من أخص صفاته العمومية . وذلك على خلاف المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الخاصة ؛ والتي يصفها البعض بالاتفاقات العقدية التي لا تلزم الا دولتين فقط او عدد محدود من الدول والتي تنشيء التزامات متبادلة في ذمة كل من أطرافها كما هو الحال في العقود .

وفي نطاق العلاقات الدبلوماسية نجد أثر هذين النوعين من الاتفاقات الدولية في خلق القواعد القانونية الواجبة الاتباع .

وبخصوص الاتفاقات الثنائية Traitis bilatéraux فانه لا أثر لها في خلق قواعد عامة تحكم العلاقات الدبلوماسية ؛ بل تقتصر على تقرير تبادل التمثيل الدبلوماسي بين دولتين ؛ أو يكون الغرض منها الاتفاق على رفع درجة التمثيل الدبلوماسي القائم بينهما ؛ وقد يقصد بها أيضا الاتفاق على الاعتراف للممثلين الدبلوماسيين للدولتين بقدر من الحصانات والامتيازات أكبر من القدر الذي تنص عليه القواعد العامة في القانون الدولي .

وهناك وضع شاذ قد لا يجد عليه الا مثال واحد في العمل . وهو الفرض الذي تهدف فيه الاتفاقية الثنائية الى الاعتراف بحصانات دبلوماسية معينة الى البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى دولة أخرى . وهذا ما نصت عليه المادة

(٤٥) المرجع السابق ص ١٢٧
« Tout le monde est d'accord sur le point que toutes les questions touchant aux immunités diplomatiques doivent être réglées par le droit international ».

الثانية عشرة من معاهدة لاتران Traité de latran المبرمة فى ١١ فبراير ١٩٢٩ بين ايطاليا ودولة الفاتيكان ، والتى بمقتضاها التزمت الدولة الايطالية تجاه دولة الفاتيكان بأن تقبل اقامة أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الفاتيكان ، على الاقليم الايطالى ، وأن تمنحهم المعاملة المنصوص عليها فى القانون الدولى العام للممثلين الدبلوماسيين ، حتى ولو كان الأمر يتعلق بممثلى دولة أجنبية لدى الفاتيكان لا تعترف بها الدولة الايطالية .

وواضح مما تقدم أن المعاهدات الثنائية ليست لها أهمية كبرى فى دراسة الأحكام العامة فى نطاق العلاقات الدبلوماسية ، وأنه لا يلجأ اليها الا فى الحالة التى يراد فيها الخروج على القواعد العامة للعلاقات الدبلوماسية ، كما رأينا فى نص المادة الثانية عشرة من معاهدة لاتران السابق . أما كون هذا الحكم يعد خروجا وبالتالى معدلا للأحكام العامة للقانون الدولى ، الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، فذلك يرجع الى أنه طبقا لهذه الأحكام العامة تلتزم الدولة بتقرير واحترام الحصانات الدبلوماسية لأعضاء البعثات الدبلوماسية الأجنبية أى التابعة للدول الأجنبية التى تكون معتمدة لدى الدولة . ولا يوجد فى هذه الأحكام العامة ما يلزم الدولة بأن تطبق هذه الحصانات والامتيازات على الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجنبية المعتمدين لدى الدول الأخرى ، وذلك بالرغم من أن العمل قد جرى على أن يتمتع الممثل الدبلوماسى للدول الأجنبية لدى الدول الأخرى ، حالة وجوده على اقليم دولة غير الدولة المعتمد لديها ببعض التسهيلات ، فان ذلك مرده قواعد المجاملات الدولية courtoisie internationate وليس مصدره وجود التزام قانونى يرتبه القانون الدولى العام على عاتق الدول . راجع المادة ٤٠ من اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والمادة ٥٤ من اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣

وقريب من نص م ١٢ من معاهدة لاتران السابق ، يمكن أن نشير الى وضع حديث فى القانون الدولى ، ترتب على أثر نشوء المنظمات الدولية والاعتراف لها بحق التمثيل الدبلوماسى الايجابى والسلبى ، فمعروف أن أهم ما تتميز به هذه الأشخاص الجديدة للقانون الدولى، عن الأشخاص التقليدية للقانون الدولى

وهى الدول ، عدم قيام الأولى على أساس اقليمى . ولما كان الاعتراف لممثلى الدول ووفودهالدى المنظمات الدولية ، وأيضا لموظفى المنظمة الدولية وجهازها الادارى ، بقدر معين من الحصانات أمرا لابد منه حتى تتمكن المنظمة من تأدية وظائفها ، ولما كانت المنظمة الدولية يوجد مقرها أو فروعها على اقليم دولة من الدول الأعضاء فيها ، فقد جرى العمل على أن تبرم المنظمة الدولية اتفاقات ، تعرف باتفاقات المقر مع الدولة التى يكون على اقليمها مقرها أو فرعها أو مكاتبها ، تعترف فيه هذه الدولة الأخيرة بقدر معين من الحصانات والامتيازات لممثلى ووفود الدول لدى المنظمة الدولية . فهنا نجد وضعا مماثلا كوضع ايطاليا فى مواجهة البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الفاتيكان ، وذلك لأنه فى كل من الحالتين تلتزم الدولة الاقليمية بتقرير حصانات وامتيازات لبعثات غير معتمدة لديها ، كما هو الحال طبقا للقواعد العامة فى القانون الدبلوماسى ، بل لبعثات معتمدة لدى شخص آخر من أشخاص القانون الدولى العام .

الخلاصة هى أنه فى غير الحالات التى يقصد فيها تعديل الأحكام العامة للعلاقات الدبلوماسية والخروج عليها ، فان المعاهدات الثنائية لم تكن ذات أهمية ملحوظة فى انشاء القواعد القانونية الدولية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية . ومن ناحية أخرى فيمكن أن نلاحظ أن الاتفاقيات الثنائية التى عقدتها الدول فى مستهل ظهور العلاقات الدبلوماسية والتى كانت تهدف الى تقرير الأحكام الخاصة بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية ، ثم تواترت الحلول التى كانت تتضمنها هذه المعاهدات الثنائية ، واطرادها ، يمكن أن ينظر اليها على أساس أنها كانت مصدرا للقواعد العرفية العامة التى تحكم العلاقات الدبلوماسية فى القانون الدولى ، وذلك بالقدر الذى تعد فيه المعاهدات الثنائية مصدرا للقواعد العرفية فى القانون الدولى .

المعاهدات الجماعية أو الشارعة — Trsites multilatéraux, ou trailés-lois أثر هذه المعاهدات فى نطاق دراسة مصادر القانون الدبلوماسى لم يكن أيضا هاما ، نظرا لفشل المحاولات التى قامت بها عصبة الأمم فى الفترة بين ١٩٢٥ — ١٩٢٧ من أجل جعل موضوع العلاقات الدبلوماسية من بين المواد التى يمكن

بحثها بقصد تقنينها فى المؤتمر الذى اجتمع فى لاهاى عام ١٩٣٠ بقصد تقنين بعض مسائل القانون الدولى العام التى بلغت درجة النضوج .

ولكن اذا كانت محاولة اعداد تقنين شامل للقواعد العرفية فى القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية قد أخفقت فى ظل عصبة الأمم ، فان الأمم المتحدة بواسطة لجنة القانون الدولى التى أنشأها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٩ ، قد تمكنت من دراسة هذا الموضـــوع ، ثم أحالته الى مؤتمر فينا الذى درس المشروع النهائى الذى أعدته لجنة القانون الدولى ، وذلك فى الفترة التى استغرقتها أعمال هذا المؤتمر ، من الثانى من مارس حتى الرابع عشر من أبريل ١٩٦١ ، وبذلك انتهت أعماله بالموافقة على اتفاقية فينا الخاصـــة بالعلاقات الدبلوماسية ، التى ستكون محل دراســـتنا ، فى القسم الثانى حيث ســـنقوم بشرح أحكامها الهامة .

هذا فيما يتعلق بمحاولات التقنين العامة للأحكام القانونيه الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية : ولكن هناك أيضا مؤتمر فينا عام ١٨١٥ ، ومؤتمر اكس لاشابل عام ١٨١٨ اللذين انتهيا باتفاقيتين هامتين فى دراسة العلاقات الدبلوماسية ، نظمتا بعض الأحكام الخاصة برؤساء البعثات الدبلوماسية ومشكلة الأسبقية بينهم . وهناك أيضا الاتفاقية المبرمة بين الدول الأمريكية والمعروفة باسم اتفاقية هافانا المبرمة بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٢٨ والتى تشتمل على تقنين كامل للقواعد الخاصـــة بالعلاقات الدبلوماســـية . ولكن هذا التقنين يعد نجاحا نســـبيا لفكرة تقنين القواعد القانونية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية ، وذلك نظرا لأن نطاق سريان هذه الاتفاقية قاصرا على الدول الأمريكية ، التى اعتمدتها ، ولا تمتد الى ما عداها من الدول الأخرى التى لم توقع وتصدق أو لم تنضم للاتفاقية . ومع ذلك فان أهميتها لا تغيب عن البال نظرا لأنها وان لم تكن ملزمة لغير أطرافها الا أنهـــا تعد فى الواقع فى كثير من أحكـــامها عملا هاما فى سبيل الكشف عن القواعد العرفية التى قد يصعب أحيانا تحديدها ، ولذلك فأن الشراح درجوا على الاشارة الى أحكامها .

وتجدر الاشارة أيضا الى الجهود غير الرسمية التى قام بها بعض الفقهاء وبعض

الهيئات العلمية ، فى سبيل تجميع أحكام القانون الدولى العام العرفية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، وفى مقدمة هذه الأعمال تجدر الاشارة الى الجهود التى بذلها فى هذا السبيل عام ١٨٦٨ الأستاذ بلوتنشلى BLUNTSCHLI وتلك التى قام بها عام ١٨٩٥ الفقيه فيور FIORE وتلك التى أعدها عام ١٩١١ الفقيه بسوا PESSOA ، وفى عام ١٩٢٦ الفقيه PHILIMORE ، وكذلك جهود معهد القانون الدولى فى دورته لعام ١٨٩٥ ، ودورة عام ١٩٢٩ ، وكذلك أعمال مؤتمر الدول الأمريكية الذى انعقد فى ريوجانير وعام ١٩٥٦ ، وأيضا الجهود التى بذلتها اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا فى دورة نيودلهى عام ١٩٥٧ ودورة القاهرة عام ١٩٥٨ وأخيرا فى دورة كولومبو عام ١٩٦٠[٥٥] .

وأخيرا نشير الى أهمية الاتفاقات التى تبرمها المنظمات الدولية بخصوص تقرير حصانات أجهزتها الادارية ، وكذلك وفود وممثلى الدول لديها ، مع الدول التى يوجد على اقليمها مقر المنظمات الدولية .وهذه الاتفاقات الدولية التى تعرف باتفاقات المقر ، تعد مرجعا هاما لدراسة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بالنسبة للمنظمات الدولية[٥٦] .

القانون الداخلى : سبق أن أشرنا الى أن للوظيفة الدبلوماسية وجهان : الأول داخلى والآخر دولى ، ويترتب على ذلك أن كل المسائل التى تهم الوجه الداخلى للوظيفة الدبلوماسية ، تخضع للقانون الداخلى لكل دولة ، ويكون هذا القانون المصدر الذى يرجع اليه بصددها .

فكل ما يمت بصلة الى تعيين الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية ، وتشكيل كل منها ، واختصاصاتها ، وكذا المركز القانونى للقائمين بها ، من حيث شروط اختيارهم وطريقة تعيينهم ، وترقياتهم ومحاكماتهم ومرتباتهم ، وعزلهم ، واحالتهم الى المعاش فكل هذه الروابط والعلاقات تخضع للقانون الداخلى لكل دولة ، ولا تهم القانون الدولى .

(٥٥) بخصوص نتائج أعمال هذه اللجنة راجع الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم : العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، الطبعة الأولى ١٩٦٢ ص ٥١ ــ ٥٢ .

(٥٦) راجع فى هذا الصدد :

Philippe Cahier : Etude des accords de siège Conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident; Milano, 1959.

تضمين القانون الداخلى لبعض أحكــام القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية[٥٧] : كثيرا ما تلجأ الدول كما سبق أن أشرنا الى نقل الأحكام الدولية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية فى تقنينها الداخلى أو على الأقل بعض الأحكام الدولية السابقة . وهنا يثور التساؤل عن طبيعة هذه الأحكام بعد نقلها للقانون الداخلى ، وهو موضوع سبق أن تعرضنا له ، وقلنا ان هذا الاجراء من جانب المشرعين فى القانون الداخلى لا يغير من طبيعة القواعد القانونية التى تم نقلهــا ولاينزع عنها صفة القواعد القانونية الدولية .

ويترتب على ذلك ، أنه فى حالة مخالفة القانون الداخلى للأحكــام العــامة فى القانون الدولى التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، فان أحكام التشريع الداخلى لا يمكن التعويل عليها ، وتظل الدولة التى حرّف مشرعها أحكام القانون الدولى العام الخاصــة بالعلاقات الدبلوماسية ــ ملزمة فى علاقاتها مع الدول الأخرى ــ باحترام الأحكام العامة للقانون الدولى ، والا تعرضت للمسئولية الدولية . وذلك لأن القاعدة التى استقرت فى فقه القانون الدولى وأيضا التى اعتمدتها أحكــام المحاكم الدولية ، منذ زمن بعيد ، وعلى وجه الخصوص محكمة العدل الدوليــة الدائمة والحالية ، هى أفضلية القانون الدولى على القانون الداخلى ، كما يتضح ذلك من دراسة موضوع العلاقة بين القانون الدولى والقانون الداخلى .

وهذا الموقف هو الذى أقرته أحكام المحاكم الانجليزية الخاصــة بتطبيق القانون الذى صدر عام ١٧٠٨ والمعروف باسم قانون الملكة آن ، والذى يعرف فى الأوســاط القانونيــة باسم Diplomatic privilges Act وهو القانون الذى صدر على أثر القبض على السفير الروسى DEMATHEOF لعدم وفائه بديونه قبل بعض التجار الانجليز ، الذين قاموا باستصدار أمر بالقبض عليه ، وهو اجراء كان ينص عليه القانون الانجليزى بالنسبة لسائر المدينين . وترتب على ذلك قيام أزمة دبلوماسية بين روسيا القيصرية والحكومة الانجليزية ، أدت الى أن تطلب الملكة آن ، من البرلمــان اصدار القانون المعروف باسمها الذى قضى بعدم جواز القبض على الممثلين الدبلوماسيين الأجانب المعتمدين فى انجلترا وفاء لديونهم .

(٥٧) راجــع : Sir Cecil Hurst : Recueil des Cours, 1926, 2, 123, 124.

وفى تعليقه على أحكام المحاكم الانجليزية الخاصة بتطبيق هذا القانون ، يشير الأستاذ سيسيل هورست الى أن المحاكم الانجليزية تطبق هذا القانون طالما أنه لم يصبح مخالفا للقانون الدولى ، ولكن فى اللحظة التى تبرز فيها مخالفته ، لهذا القانون ، فان المحاكم الانجليزية تمتنع عن تطبيقه(٥٨) ، وهذا ما يؤكد ما قلنـــاه من أن أحكام القانون الداخلى الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لا يعتد بها اذا كانت لا تتفق مع الأحكام العامة العرفية أو الاتفاقية فى القانون الدولى العام ، الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية .

الخلاصة : هذه الدراسة الموجزة لمصادر القواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، خلصنا منها الى أن القانون الداخلى لا يختص الا بتنظيم تشكيل أجهزة العلاقات الدولية ، وأن المصدر الأساسى للقواعد الواجبة التطبيق على العلاقات الدبلوماسية هو القانون الدولى العام ، وأن الاتفاقات الثنائية لم تكن ذات أهمية ملموسة فى هذا الصـــدد الا بالقدر الذى كانت تنشىء فيه أحكاما خاصة تعد بمثابة تعديل للأحكام العامة ، لا يتعدى نطاقها دائرة الدولتين أطراف الاتفاق الثنائى ، لا يجوز التمسك بها فى علاقات أى منهما مع الدول الأخرى التى ليست طرفا فيها وأن أهمية الاتفاقات الثنائية بخصوص خلق القواعـــد العامة الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، لا يتعدى الدور الذى يعترف به فقه القانون الدول العام لهـــذه الاتفاقات الثنائية فى خلق قواعد قانونية مصـــدرها العرف فى القانون الدولى .

أما بخصوص الاتفاقات العامة أو الشارعة ، فانها فى المـــاضى لم تساهم بدور فعال فى تطوير قواعد القانون الدولى العام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، وذلك اذا استثنينا النجاح النسبى الذى حققه مؤتمر فينـــا عام ١٨١٥ ومؤتمر اكس لاشابل عام ١٨١٨ ، فى الاتفاق على أحكام قليلة من بين الأحكام العديدة الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية . أما فى العصر الحديث ، فلقد نجح مؤتمر فينا عام ١٩٦١

(٥٨) وفى هذا الصدد تقول الأستاذ هورست :

« Dés le moment ou une stipulation de l'Acte Cesse d'etre d'accord ever les principes reconnus du droit International, les tribunaux Cessent de l'appliquer c'est un état de chose qui est probablement unique dans la jurisprudence anglaise Car en général, les termes d'un acte du parlemant obligent les tribunaurs » voir. Recuil des Cours 1926, 2, 140

فى الموافقة على اتفاقية عامة تنظم الأحكام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ما عدا الأحكام المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الخاصة Les missions diplomatiques spéciales التى تقرر دعوة مؤتمر تال يتولى دراستها .

واذا أضفنا الى ذلك الاتفاقات الدولية التى تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التى يوجد على إقليمها مقر أو فروع أو مكاتب المنظمة الدولية ، والتى تتضمن أحكاما هامة بخصوص الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها ممثلو ووفود الدول ، وكذلك الجهاز الادارى للمنظمة الدولية ، برزت أهمية الاتفاق فى الوقت الحالى فى دراسة العلاقات الدبلوماسية .

ولكن بالرغم من ذلك فانه ما زالت للعرف أهمية حتى بعد اتفاقية فينا ١٩٦١ فى نطاق دراسة العلاقات الدبلوماسية فى الحالات الآتية :

الأولى : حالة الدول التى لم تنضم الى اتفاقية فينا ١٩٦١ ، ذلك لأن هذه الاتفاقية لا تلزم الا الدول أطرافها ، وهذا يعنى بقاء سريان القواعد العرفية بالنسبة لهذه الدول فى علاقاتها المتبادلة ، بل وفى علاقاتها مع الدول الأطراف فى اتفاقية فينا ١٩٦١

الثانية : حالة الدول التى انضمت الى الاتفاقية والتى أصبحت بالتالى طرفا فيها وملزمة بأحكامها ، ولكنها عند تصديقها أو انضمامها للاتفاقية قد أوردت تحفظات على بعض نصوص الاتفاقية . ولما كانت اتفاقية فينا ١٩٦١ ، لم يرد فى نصوصها ما يحرم التحفظ على بعض أحكامها ، فان القاعدة العامة الخاصة بالتحفظات على الاتفاقات الدولية تؤدى الى القول بأن الدول التى صاغت تحفظات على أحكام اتفاقية فينا ١٩٦١ لا تكون ملزمة بهذه الاتفاقية الا بالقدر الذى يتفق مع التحفظات التى صاغتها على أحكام هذه الاتفاقية .

الثالثة : وهى أن العرف الدولى يعد المصدر التاريخى للأحكام التى تضمنتها اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، وذلك بالنسبة للدول التى صدقت أو انضمت للاتفاقية ، وفى شرح نصوصها لابد من الاهتداء بالقواعد العرفية ، وذلك بقصد ازالة الغموض الذى قد يكون فى بعض نصوص الاتفاقية .

رابعا : أنه لما كانت القاعدة العامة هى تساوى المصدرين الرئيسيين للقانون الدولى العام فى المرتبة ، وعدم وجود مصدر منهما أعلى من الآخر ، فانه يترتب على ذلك ، جواز تعديل أحكام كل منهما بواسطة الآخر . وهكذا يمكن أن تتصور فى المستقبل امكان تعديل أحكام اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ عن طريق العرف الدولى ، وذلك عن طريق نشوء قواعد قانونية دولية عرفية تخالف بعض نصوص هذه الاتفاقية ، لأنه فى مثل هذا الفرض يلزم تطبيق القاعدة الجديدة واهمال أحكام الاتفاقية التى تخالفها .

خامسا : فى الحالات التى لا يوجد فى نصوص اتفاقية فينا ١٩٦١ حلا لمشكلة من مشاكل العلاقات الدبلوماسية ، فان الحل فى هذه الفروض يستمد من الأحكام العرفية المستقرة ، التى كانت مطبقة قبل ابرام اتفاقية فينا عام ١٩٦١

وهذا الحكم تشير اليه مقدمة اتفاقية فينا صراحة والتى جاء بها ما يلى :

« les règles du droit international Coutumier doivent Continuer à régir les questions qui n'ont Pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention ».

المبحث الرابع

التطور التاريخى للوظيفة القنصلية ومصادر القانون القنصلى[٥٩] :

أولا : التطور التاريخى للعلاقات القنصلية [٦٠] : يعد نظام العلاقات القنصلية من أقدم النظم التى عرفها المجتمع الدولى ، وهى من هذه الزاوية تعد أقدم من العلاقات الدبلوماسية . وقد ارتبط نظام العلاقات القنصلية بنظام التجارة الدولية ، فمنذ اللحظات التى بدأت فيها الجماعات البشرية الاعتماد على التجارة

---

(٥٩) راجع تقرير الاستاذ GAROSLAV ZOUREK المنشور فى YEARBOOK of International law Commission, 1957,
والمراجع المشار اليها فى صفحة ٧٢ منه حيث توجد قائمة بالمراجع الهامة التى يمكن الاستعانة بها فى تتبع التطور التاريخى للعلاقات القنصلية .

(٦٠) المرجع السابق ص ٧٢ :
Consulates are a mruch more ancient than permanent diplomatic missions.

الخارجية لتصريف منتجاتها الوطنية والحصول على حاجاتها الذاتية من الأسواق الخارجية ، كان لابد من وجود ممثلين لها فى الأسواق الخارجية ، يرعون مصالحها الاقتصادية .

ومن ثم فاننا لا نعجب اذا ما وجدنا الكتاب يؤكدون ضرورة قيام نظم مشابهة لنظام البعثات القنصلية ، وذلك منذ أقدم العصور التى كان قوامها تجارة الرقيق the ancient days of slavery، حيث دفع التبادل التجارى الشعوب فى تلك العصور البعيدة الى معرفة نظم يمكن أن تعد الأصل التاريخى لنظام البعثات القنصلية . وذلك لأن التجار فى تلك العصور كانوا مضطرين الى السعى وراء تجارتهم فى الأقاليم التى توجد تحت سيطرة شعوب أخرى ، ونظراً لشيوع مبدأ شخصية القوانين فى تلك العصور ، فان هؤلاء التجار كانوا يختارون من يقوم بتطبيق قوانيهم عليهم ، أى من يتولون مهمة القضاء طبقا لهذه القوانين ، ومن ثم يمكن أن نفهم أن الوظيفة الأولى التى قام بها القناصل كانت وظيفة القضاء ، ومن هنا جاءت تسميتهم بالقناصل القضاة(٦١) .

ودراسة التاريخ الاغريقى تكشف لنا أن الأجانب فى المدن الاغريقية القديمة كانوا يختارون من يقوم بحمايتهم ، وكان يطلق عليهم PROSTATES وهذه التسمية تكشف لنا عن وظيفة ومهمة هؤلاء ، أى أنهم يقومون بتمثيل حاشياتهم الأجنبية لدى الدولة ، ويهتمون بأمورهم القانونية والاقتصادية والسياسية .

ولقد عرفت مصر القديمة نظام القناصل القضاة ، منذ القرن السادس قبل الميلاد ، حيث طبقا لما رواه هيرودوت كان المصريون فى ذلك الوقت يمنحون الرعايا الاغريق حق اختيارهم للقاضى الذى يقوم بتطبيق القانون اليونانى عليهم ، أى فى علاقاتهم ؛ وفى هذا القرن أيضا عرف بعض شعوب الهند النظام السابق كذلك .

والى الاغريق يرجع نشوء نظام PROXENY التى تقترب الى حد كبير من

(٦١) Consul-juge.

نظام القناصل الفخريين Honorary Consuls ، وذلك لأن طائفة PROXENY كانوا يختارون من بين مواطنى المدينة التى يوجد على اقليمها الأجانب ، وتلك هى القاعدة الآن بخصوص طبقة القناصل الفخريين .

وكانت اختصاصات طائفة PROXIENY فى الأصل ، العمل على حماية مواطنى المدينة الذين اختاروهم ،ورعاية مصالحهم فى داخل الجمعيات الوطنية ، والشهادة على وصاياهم ، وادارة تركات الأشخاص الذين ماتوا دون وريث ، والاهتمام ببيع وتصريف تجارتهم ، وتقديم مبعوثى المدينة التى يمثلونها الى الجمعيات الوطنية والمعابد فى المدينة التى يتولون فيها التمثيل ، والمشاركة فى اعداد المعاهدات الدولية بين الدولة التى يمثلونها والدولة التى يقومون فيها بهذه المهمة .

وفى خلال العصر الرومانى ، يرى الشراح انتقال هذا النظام الذى كان ساريا لدى الاغريق الى روما ، ولكن نظرا لانشاء وظيفة بريتور الأجانب عام ٢٤٢ق.م، الذى كان يختص بالفصل فى الخصومات التى تنشأ فيما بين الأجانب ، أو تلك التى تقوم بين أجنبى وآخر رومانى ، مطبقا فى ذلك قانونا واجراءات لا تتسم بالشكلية المعقدة التى كانت سمة القانون واجراءات التقاضى فى القانون الرومانى، وهذا القانون الذى كان يطبق على خصومات الأجانب أو الخصومات التى تنشأ بين الأجانب وبين الرومان يطلق عليه بعض الشراح قانون الشعوب Jus gentium وهذا التطور الأخير فى عهد الرومان أدى الى أن تفقد وظيفة القنصل القاضى مقومات وجودها ، وساعد على ذلك أن روما لم تكن تأخذ بقاعدة شخصية القوانين la personnalité des lois ، بل كانت تأخذ بقاعدة اقليمية القوانين territorialité des lois وذلك لأن قانون الشعوب لم يكن قانونا أجنبيا بل كان قانونا رومانيا ، لا يميزه عن سائر القوانين الرومانية الا عدم الاغراق فى الشكلية التى كانت سمة القوانين الرومانية الأخرى ، وذلك لأن الرومان أدركوا أن ازدهار العلاقات التجارية بينهم وبين الشعوب الأخرى يتطلب التخفيف من حدة الشكلية ، ولأنهم أيضا كانوا يرون أن هذه الشعوب

أقل درجة فى الحضارة منهم حسب زعمهم ، ومن ثم فلا يمكن أن يرتفعوا الى مرتبة المواطن الرومانى ويطبق عليهم ذات القانون .

أصـــل القنصليات Origin of consulates [٦٢] بعد سقوط الامبراطورية الرومانية الغربية عام٤٧٦ الميلادى ،ظل اقتصاد أوروبا الغربية اقتصادا زراعيا لمدة قرون . بينما ظلت الدولة الرومانية البيزنطية مركز النشاط التجارى الدولى ، حيث قامت بينها وبين الشرق ومع ايطاليا ، ومع الملكيات التى نشأت فى فرنسا ، وغير ذلك من الشعوب التى كانت متقدمة فى ذلك العصر ، علاقة تجارية هامة ، ولقد ترتب على ذلك نزوح حشد كبير من الأشخاص المهتمين بالتجارة الدولية الى القسطنطينية وغيرها من مدن الامبراطورية البيزنطية .

وكان التجار الذين ينتمون الى مدينة معينة ، أو قطر معين يعيشون فى حى واحـــد District ، مكونين بذلك جاشية وطنية مستقلة . يستقلون بمساكنهم ومعابدهم ويخضعون لقوانينهم الوطنية . ولقد ساعد على ذلك الأخذ بمبـــدأ شخصية القوانين ، والاعتراف للأجانب بحق اختيار قضاتهم من بين أبناء جلدتهم . وكان يطلق على هؤلاء الأشخاص الذين يختارون من بين مواطنيهم وبواسطتهم اسم القناصل Consuls وذلك ابتداء من القرن الثانى عشر ، وكانوا يختصون بالفصـــل فى المنـــازعات المدنيـــة والجنـــائية Civil and criminal cases بل لقد جرت العادة فى هذا العصر على أن يعطى هؤلاء القضاة القناصل حق الفصل أيضـــا فى الخصومات فى الأحوال التى تكون الخصومة بين أحد رعاياهم وبين واحد من رعايا الدولة الاقليمية . وهـــذا هو ما قرره الامبراطور أليكيس الثالث[٦٣] . وبعد غزو العرب لمعظم الامبراطورية الرومانية فى القرن الســـابع الميلادى ، منحت الدولة الاسلامية التجار القادمين من الغرب نظاما خاصا ، وهو النظام الذى كان حجر الأساس فى نشوء وتطور نظام الامتيازات Capitulation's system الذى بدأ فى الظهور حوالى عام ١١٣٣

(٦٢) راجع الصفحات ٧٣ ـ ٧٤ من المرجع المشار اليه فى حاشية ١

(٦٣) راجع الصفحة رقم ٧٣ من المرجع المشار اليه فى الحاشـــية رقم ١ حيث جاء بها ما يلى :

« The Emperor Aléxius III's golden Bull of 1199 granted the Venetians the privilege of having even disputes between them and citizens of Byzantine Empire judged by Own magistrates.

وراجع أيضا ص ٨٤ من المرجع ذاته ، حيث به تفاصـيل هامة بهذا الموضوع .

ولقد أدى التطور الذى تلا ذلك الى انشاء مكاتب تجارية ، التى ازداد عددها خلال الحروب الصليبية[٦٤]

وهنـاك من الكتاب من يرى أنه الى الدولة الاسلامية يرجع وجود نظام القناصل ، وذلك لأنه خلال الحروب الصليبية تطور هذا النظام ، لأنه فى الوقت الذى كانت تتدفق فيه على الشرق الاسلامى حشود المحاربين الصليبيين ، وفد اليه أيضا التجار المسيحيون من أجل انشاء وتأسيس المحال التجارية ، وطبقا لمبدأ شخصية القوانين الذى كان يسود هذا العصر ، كانت هذه المنشآت التجـارية تخضع للقوانين الوطنية لمؤسسيها .

وفى القرن الثانى عشر تم انتخاب قضاة من بين التجار الغربيين ، أطلق عليهم اسم القنـاصل Consuls ، وهؤلاء القضاة القناصل Juges-consuls اعترف لهم أيضا فى الوقت ذاته برئاسة جالياتهم الوطنية . تم على أثر ابرام معاهدات مع الدول الاسلامية . اعترف لهم أيضا بحقوق ادارية وقضائية فى كل ما يتعلق بمنشآتهم التجارية .

وهذا يعد مثلا من بين أمثلة كثيرة ، تؤكد أن الشرق العربى والاسلامى يستطيع أن يكون فى حالة تعايش سلمى مع العالم الغربى المسيحى . ولقد صرحت الدولة الاسلامية للدول المسيحية بارسال القنـاصل ، واعترفت لهؤلاء بطائفـة من الحصانات والامتيازات . وكانت جمهورية فنيس أول الدول الغربية التى أقامت علاقات قنصلية مع الدول الاسلامية ، ثم جاءت بعدها جمهورية جنوة وفرنسا . ويلاحظ أنه فى عام ١١٧٩ أصدر البابا مرسوما بابويا يعرف باسم le concile de latran حرم فيه على جميع المسيحيين التجارة مع المسلمين الذين وصفهم هذا المرسوم البابوى بالكفار les infidèles ، وظل هذا التحريم قائما حتى منتصف القرن الرابع عشر ، ولم تتمكن فنيس الا أن تحصل على اعفاءات جزئية من هذا المرسوم ، حتى تمكنت عام ١٢٦٢ من الحصول على اعفاء عام مكنها من ابرام معاهدتها التجارية الهامة مع مصر[٦٥]

---

(٦٤) المرجع السابق ص ٧٤ — ٧٥

(٦٥) انظر المرجع السابق للأستاذ

R. Rechid : Islam et Droit des gens, p 433 -- 425.

القنصل كممثل للدولة (٦٦) The Consul as State representative :

خلال القرن السادس عشر ــ الذى تميز بتقوية نفوذ الملوك وأمراء الاقطاع ، وزيادة الانتاج ، واتساع رقعة المدن ، وانتعاش التجارة الدولية ، على أثر الكشوف الجغرافية والعلمية ، ــ حصل تطور جديد فى نظام التمثيل القنصلى كان سببا فى تأصيله . وذلك لأنه خلال هذا القرن كان مبدأ التجارة الخارجية أو الدولية يمر بصعوبات كثيرة نجمت من المنافسة التى كانت تسود الأمم فى ميدان التجارة الدولية ، وهى المنافسة التى كانت تصل الى درجة العداوة بينها . وزيادة على ذلك فان التجارة الدولية كانت تحف بها المخاطر الناشئة عن استعمال البحر فى نقل البضائع ، وأيضا مخاطر طرق النقل البرية ، وأخطار الحروب التى كانت من سمات العصر الاقطاعى . ولما كانت البعثات الدبلوماسية الدائمة غير منتشرة فى هذه الفترة ، لم يكن هناك من وسيلة سوى أن تعول كل دولة على موظف عام تابع لها ، فى حماية مصالح رعاياها من التجار فى الخارج ، خاصة فى الموانى البحرية التجارية ، ولم يكن فى امكان القنصل القيام بهذه المهمة الا اذا اعترف له بسلطات كافية ، ولذلك حصل التطور فى جوهر نظام التمثيل القنصلى ، فلم يعد القنصل ممثلا أو وكيلا عن جماعة من التجار الذين ينتمون لدولة واحدة ، بل أصبح موظفا عاما من موظفى الدولة ، وهكذا تم التحول فى الوظيفة القنصلية وفى صفة القنصل ، من مجرد فرد يتولى الفصل فى المنازعات الخاصة بالتجار من أبناء جلدته ، كى يصبح موظفا عاما ، ترسله الدولة ، باعتباره أحد موظفيها الرسميين . وكان يقوم أيضا ببعض اختصاصات الوظيفة الدبلوماسية ، ومن ثم ، وجب الاعتراف له بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، فى ذلك العصر .

رعاية المصالح التجارية ، والملاحة البحرية(٦٦) ،

Safe guarding of trading and shipping interests

فى النصف الأول من القرن السابع عشر ، وبسبب التغييرات التى جدت على

(٦٦) راجع الصفحة رقم ٧٥ ــ الفقرات من ٢٣ ــ ٢٦ من المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ١

(٦٧) راجع الصفحة رقم ٧٥ فقرات ٧ وما بعدها من المرجع المشار اليه فى حاشية ١

المجتمع الأوروبى ، على أثر التوسع فى الانتاج والحـاجة الملحة الى الأسواق التجارية ، ثم تكوين الوحـدة الوطنية The Unification of States على أثر انهيار النظام الاقطاعى وتثبيت الاستقلال والسيادة ، أصبح الاعتراف للقناصل بولاية القضاء فى المسائل المدنية والجنائية يتعارض مع السيادة الاقليمية للدول The Soverenity of the territorial States ، وبذلك فقـد القناصـل ولاية القضاء فى الخصومات التى تنشـأ بين مواطنيهم ، وصارت الدولة الاقليميـة لا تتنازل ولا تفرط فى أن يخضع الأجانب لقوانينها الاقليمية ، ولاختصـاص محاكمها . وقد بدأ هذا التطور بفقد القناصل ولاية القضاء فى الخصومات التى تقـوم بين مواطنيهم وبين رعـايا الدولة الاقليمية التى يباشرون على اقليمها وظائفهم ، ثم فقدوا بعد ذلك كقاعدة عامة ولاية القضاء حتى فى الخصومات التى تنشأ بين أفراد من رعايا دولتهم . ولعل ذيوع هذه القاعدة الجديدة ، وأهميتها فى نظر الدول . هو الذى دفع فرنسا وأسبانيا فى المعاهدة المبرمة بينها عام ١٧٦٩ ، والخاصة بتنظيم العلاقات القنصلية بين هاتين الدولتين ، على الاحتفاظ لقناصل كل منهما لدى الأخر ، ببعض مظاهر الوظيفة القضائية ، وهو أمر يؤكد أنه من أجل الاعتراف للقناصل بولاية قضائية على رعاياهم ، كان من الضرورى النص على ذلك صراحة فى اتفاق دولى . لأن مثل هـذا الحل ، فى نظر القواعد القانونية المستقرة فى ذلك التاريخ ، يعد خروجا ، واستثناء ، من القاعدة العامة ، الخاصة باختصاص القضاء الاقليمى لكل دولة بهذه المنازعات .

ثم ان ظهور واستقرار نظام البعثات الدبلوماسـية الدائمة فى هذا العصر ، أى خلال القرن السابع عشر الميلادى ، أدى الى أن يفقد القناصل بعض مظاهر الوظيفة الدبلوماسية التى كان معترفا بها قبل ظهور نظام التمثيل الدبلوماسى الدائم ، كما سبق أن رأينا . وهكذا تم الفصل بين الوظيفة الدبلوماسية والبعثات الدبلوماسية من جانب ، وبين الوظيفة القنصلية والتمثيل القنصلى من جانب آخر، فى العلاقات الدولية . حيث أصبحت البعثات الدبلوماسية هى التى تتولى تمثيل

الدولة ، بينما تهدف البعثات القنصلية الى رعاية المصالح التجارية والصناعية ، والملاحة البحرية للدولة ، ولرعاياها فى الخارج[٦٨] .

وقد أدى هذا التغيير فى طبيعة الوظيفة القنصلية والفصل بينها وبين الوظيفة الدبلوماسية ، أن فقد القناصل ــ كقاعدة عامة ــ التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وأصبحت القاعدة العامة عــدم جواز مطالبتهم بها ، الا اذا وجد اتفاق دولى يقضى صراحة بذلك .

ولكن هــذا التحول الجديد الذى ساد علاقات الدول الأوربية لم يكن نافذا فى الدول التى كانت خاضعة لنظام الامتيازات ، وذلك لأنه بالرغم من وجود البعثات الدبلوماسية الى جانب البعثات القنصلية ، وانفصل بين الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية ، ظل القناصل يتمتعون بالحصــانات التى استقرت فى القانون الدولى لصالح الممثلين الدبلوماسيين ، ويباشرون أيضا الولاية القضائية .

وأهمية العلاقات القنصلية للدول تبدو فى الاهتمام الواضح من جانب فقهاء القانون الدولى فى نشر القواعد التى تحكم الوظيفة القنصلية . من ذلك مانشره الفقية الفرنسى COLBERT عــام ١٦٨١ بعنوان Ordonnance de la marine وهى عبارة عن مجموعة الأوامر التى أصدرها المشرع الفرنسى بقصد تنظيم الملاحة البحرية ، والتى اقتبستها كثير من الدول .

وفى القرن الســابع عشر نجد أن بريطانيا والسويد والدانمرك وروسيــا القيصرية ، تتبادل العلاقات القنصلية الدائمة ، حتى أننا فى أوائل القرن الثامن عشر نجد النظام يعم جميع الدول الأوروبية : وفى عام ١٧٨٠ أنشأت الولايات المتحدة الأمريكية أول قنصلية لها فى باريس .

وزال النظــام الاقطاعى ، وازدهرت التجــارة الدولية : وتقدمت وعمت الوســائل الحديثة للمواصلات ، حتى صار القرن التاسع عشر : العصر الذهبى

(٦٨) يلاحظ ان هذا الفصل ليس من الامور التى لا يمكن الاتفاق على مخالفتها . حيث تجيز اتفاقيتى فينا المبرمتين عام ١٩٦١ - ١٩٦٣ الجمع بينهما كما سنرى ذلك فى القسم الثانى

لانتشار القنصليات فى جميع أنحاء العالم ، واهتم مشرعو القانون الداخلى ، فى كل الدول ، باصدار القوانين الخاصة بالعلاقات القنصلية . وخلال القرن العشرين نجد عددا كبيرا جدا من الدول ، تصدر قوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة القنصلية وتحديد المركز القانونى للقناصل الأجانب ، الموجوديين على اقليمها .

ويضاف الى ذلك العدد الضخم من المعاهدات الدولية الثنائية التى تهدف الى تنظيم العلاقات الدولية . وقد بدأ الاتجاه نحو ابرام معاهدات دولية خاصة بتنظيم العلاقات القنصلية بين الدول ، منذ القرن التاسع عشر ، حتى أننا نجد فيليمور Philimore يقدم لنا قائمة قوامها ١٤٠ معاهدة أبرمت قبل عام ١٨٧٦ ، وهى معاهدات اهتم فيها أطرافها ، بتفصيل وظائف وواجبات القناصل . ويرى الأستاذ فيلمور أن عشرة من مجموع هذه المعاهدات قد أبرم فى القرن السابع عشر ، وأن ٣٢ معاهدة منها أبرمت خلال القرن الثامن عشر ، و٩٤ معاهدة تم التوصل اليها خلال القرن التاسع عشر[٦٩] .

الغاء نظام الامتيازات فى العلاقات القنصلية[٧٠] ، كان الابقاء على نظام القناصل القضاة فى الدول التى فرض عليها نظام الامتيازات الأجنبية بمثابة الانتهاك الصريح لسيادة هذه الدول ؛ وذلك لأنه كان يفرق ، دون سند من القانون ، بين الدول الأوروبية وغير الأوروبية ، أو بعبارة أوضح كان اختراعه من أجل خدمة المصالح الاستعمارية للدول الأوروبية . وكذلك كان لابد من اختفاء نظام الامتيازات الذى لا يتفق مع القواعد العامة فى القانون الدولى الخاصة بالسيادة الاقليمية وبالوظائف القنصلية . وفى هذا الطريق سار التطور ، فلقد انقضى هذا النظام مع تحقيق الاستقلال والتخلص من السيطرة الأجنبية للدول الاستعماريه . ولقد تمكنت دول كثيرة من الغاء هذا النظام بعد حصولها على استقلالها . منها المغرب . بلغاريا ، رومانيا ، وتم الغاؤه فى اليابان بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد حاولت تركيا الغاءه بارادتها المنفردة فى ٩ سبتمبر ١٩١٤ باعلانها الغاء

---

(٦٩) راجع الصفحة رقم ٧٦ فقرة ٣٦ من المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ١

(٧٠) راجع الصفحات ٧٦ ــ ٧٧ من المرجع السابق بعنوان :

Abolition of the Capitulatary system.

المعاهدات الدولية المقررة له ، وهو الأمر الذى أنكرته عليها الدول المستفيدة منه ، حتى تم الغاؤه بنص المادة ٢٨ من معاهدة لوزان بتاريخ ٢٤ يوليو ١٩٢٨ . أما فى مصر فقد تقرر مبدأ الغاؤه فى معاهدة مونترو الموقعة فى ٨ ما يو ١٩٣٧ على أن يزول نهائيا فى ١٩٤٩ . وبالنسبة للصين ، فان الاتحاد السوفيتى كان الدولة الوحيدة التى ألغت امتيازاتها الخاصة بالقضاء القنصلى بمقتضى المادة ١٢ من المعاهدة المبرمة بين الاتحاد السوفيتى والصين فى ٣١ مايو ١٩٢٤ ، ولكن الصين لم تتخلص نهائيا من نظام القضاء القنصلى الا خلال الحرب العالمية الثانية، وذلك بمقتضى المعاهدة التى أبرمتها مع كل من الولايات المتحدة وبريطانيا فى ١١ يناير ١٩٤٣ ، واتفاق ٢٨ فبراير ١٩٤٦ المبرم بين الصين وفرنسا . ويمكن أن يقال بأن هذا النظام البغيض هو الآن فى طريق الانقراض ، وذلك لأنه كماسبق أن قررنا يتنافى مع القواعد العامة فى القانون الدولى الخاصة بالسيادة الاقليمية وبالوظيفة القنصلية ، وأيضا لأن انتهاء هذا النظام مرتبط باكتمال تحرر دول أفريقيا وآسيا من السيطرة الاستعمارية ، وهو التحرر الذى يعد أبرز سمات العلاقات الدولية فى الوقت الحالى[٧١] . وبذلك يتم فقدان القناصل لجميع مظاهر اختصاصهم القضائى .

التطور الحديث للوظيفة القنصلية : اقتصارها على الناحية الادارية[٧٢]

أهمية المصالح الاقتصادية والتجارة الخارجية فى الوقت الحالى ، دفعت الكثير ، ان لم يكن جميع الدول الى أن تعهد بحماية هذه المصالح الى الممثلين الدبلوماسيين فى الخارج ، وذلك عن طريق تزويد بعثاتها الدبلوماسية فى الخارج بفريق من الفنيين والخبراء فى الشئون الاقتصادية والتجارة الخارجية أو الدولية ، وهؤلاء الفنيون والخبراء يطلق عليهم الملحقون التجاريون Commerciel attachés وقد كان هذا ايذانا بتطور جديد فى الوظيفة القنصلية التى سبق أن فقدت

---

(٧١) راجع المرجع السابق الذى جاء به بخصوص نظام القنصل القاضى بأنه :

« belonging to the past, and conflicting, with the foudammeutal principles of the Sovereignty of states, have no place in he Curent International law ».

وهو المعنى الذى اكدته محكمة العدل الدولية بخصوص الامتيازات الأمريكية فى مراكش .

(٧٢) المرجع السابق ص ٧٧

اختصاصاتها القضائية ، ثم أدى هذا التطور الى أن تفقد أيضا الاختصاصات الاقتصادية والتجارية التى كانت من أهم مقوماتها فى الماضى ، وصارت الوظيفة القنصلية الآن قاصرة على الاهتمام بالمسائل الادارية البحتة ، التى تتعلق بوجود مواطنيهم على اقليم الدولة الأجنبية التى يمارسون عليه الوظيفة القنصلية .

ويرى بعض الشراح فى هذا التطور الأخير نتيجة حتمية لتطور وظيفة الدولة ذاتها ، حيث أصبح الآن الخلط بين القطاع العام والخاص من سمات العصر الذى نعيش فيه ، وهذا التطور ولد مع قيام الثورة فى روسيا عام ١٩١٧ التى درجت على أن يكون من بين أقسام بعثاتها الدبلوماسية فى الخارج قسم للتجارة Trade Mission يكون جزءاً منها . وكان هذا الأمر محل تذبذب فى الرأى بين الدول والشراح ، حيث وقع الاختلاف فى تمتع هذا الفرع من البعثة الدبلوماسية للاتحاد السوفيتى بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية . وقد أدى هذا التطور الى أنه لم يعد القنصل الممثل الأساسى للمصالح الاقتصادية والتجارية الدولية بل أصبح مجرد وسيط بين البعثات الدبلوماسية وبين مراكز النشاط الاقتصادى والتجارى فى دائرة اختصاصه ، ولكن يلاحظ أنه فى هذا الفرض يظل محتفظا بجميع أوجه اختصاصاته التجارية والاقتصادية .

ومن ناحية أخرى فان تقدم الطيران المدنى فى العصر الحالى ، وكذلك الارتباط الثقافى الوثيق بين الدول ، قد أديا الى تعويض الوظية القنصلية بعض مظاهرها السابقة التى فقدتها . ومظاهر الوظيفة القنصلية فى دائرة الطيران المدنى تنص عليها كثير من المعاهدات الدولية ، من ذلك المعاهدات المبرمة بين رومانيا وتشيكوسلوفاكيا فى ١٦ نوفمبر سنة ١٩٣٥ فى المادة ١٨ منها . وأيضا قد ينص فى المعاهدات على مظاهر الوظيفة القنصلية فى دائرة التبادل الثقافى الدولى ، من ذلك المادة العشرون من الاتفاق القنصلى المبرم فى ١٤ مارس ١٩٥٢ بين انجلترا والسويد ، والمادة ٢١ من الاتفاق القنصلى المبرم فى ٢٠ مارس ١٩٥٤ بين انجلترا والمكسيك .

تقنين القـانون القنصلى (٧٣) :

بدأ التفكير فى تقنين القواعد القانونية الخاصــة بالعلاقات القنصلية خلال القرن التاسع عشر ، وذلك عن طريق التقنينات التى قام بها الفقهاء أو الهيئات العلمية . من ذلك ما فعله الفقيه السويسرى BLUNTSCHI باللغة الألمــانية عام ١٩٦٨ والفقيه الأمريكى دافيد فيلد David. D. Field فى ١٨٧٢ ، والفقيــه الايطالى فيور pasqual Fior فى ١٩١٥ . وهذه التقنينات وأمثالها كانت تقوم على أساس القواعد القانونية الدولية الخاصة بالوظيفة القنصلية ؛ وتضم الى جانب ذلك الاقتراحات الشخصية لصاحب التقنين . ولقد اهتم معهد القانون الدولى بدراسة قواعد القانون الدولى الخاصــة بالعلاقات القنصــلية فى دورة لوزان عام ١٨٨٨ ، وهامبورج فى ١٨٩١ ، وجنيف ١٨٩٢ ، وفنيس ١٨٩٦ . وفى عــام ١٩٥٢ أقر المعهد الأمريكى للقانون الدولى مشروع اتفاقية قوامها احدى عشرة مادة . وأعدت أيضا كلية القانون فى جامعة هارفارد مشروع تقنين مكون من أربع وثلاثون مادة . تلك بعض أمثلة للجهود الفردية أو غير الرسمية التى بذلت فى هذا السبيل .

أما بالنسبة للجهود الرسمية فيمكن أن نشير الى أن أول خطوة بذلت فى هذا الصدد كانت معاهدة جماعية تعرف بمعاهدة كاراكاس بتاريخ ١٨ يوليو ١٩١١ بين بوليفيا ، كولومبيا ، اكوادور ، بيرو ، فنزويلا . وهناك أيضا معاهدة ٢٠ فبراير ١٩٢٨ المكونة من ٢٤ مادة بين الدول الأمريكية والتى أقرها المؤتمر السادس للدول الأمريكية .

ودراسة موضوع العلاقات القنصلية كان من بين الموضوعات التى استعرضتها لجنة الخبراء المشكلة بالقرار الصــادر من جمعيــة عصبة الأمم فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٢٤ ، ولكن الموضوع استبعد من طائفة المسائل التى عرضت على مؤتمر لاهاى فى ١٩٣٠ . وظل الأمر كذلك حتى أنشئت لجنة القانون الدولى التــابعة للأمم المتحــدة التى درست موضوع العلاقات القنصلية ابتداء من ١٩٥٧ ، ثم

---

(٧٣) راجع الصفحات ٧٧ ــ ٧٨ من المرجع المشار اليه فى الحاشية الاولى .

انتهى الأمر بأن دعت الأمم المتحدة الى عقد مؤتمر دولى فى فيينا لدراسة المشروع النهائى الذى وضعته لجنة القانون الدولى خاصا بالعلاقات والحصانات والامتيازات القنصلية ، وقد اجتمع هذا المؤتمر فى فيينا فى الفترة من ٤ مارس الى ٢٤ أبريل ١٩٦٣ ، وانتهت أعماله باعداد اتفاقية جماعية تعرف باسم اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تتكون من ٧٩ مادة ، وبروتوكول اختيارى خاص باكتساب الجنسية من ثمان مواد ، وهذه الاتفاقية هى التى ستكون محل دراستنا وسنقوم بشرحها على ضــوء القواعد التى استقرت فى العلاقات الدولية بخصــوص العلاقات القنصلية .

طبيعة الوظيفة القنصلية (٧٤) :

الرأى السائد والمعتمد فى فقه القانون الدولى العام أن القنصل لا يعتبر ممثلا لدولته فى الخارج ، وأنه منذ اللحظة التى تم الفصل فيها بين الوظيفة القنصلية والوظيفة الدبلوماسية ، أصبح الممثل الدبلوماسى هو الذى يقوم وحده بتمثيل دولته ، ولم يعد القنصل سوى مجرد موظف عام يدير أحد مرافق القانون الداخلى لدولته فى الخارج ، ويهتم برعاية مصالح رعاياها فى الخارج من الناحية القانونية والادارية ، وتسهيل الصعوبات التى تعترضهم فى الخارج فى علاقاتهم بالسلطات الأجنبية . وهذا الوصف للمركز القــانونى للوظيفة القنصلية والممثل القنصلى ، يستفاد من واقع الاتفاقات الدولية التى أقرتها الدول فى هذا الخصوص ، ومن القوانين وأحكام المحاكم الداخلية ، ويترتب على ذلك أن صفة التمثيل المعترف بها للممثل الدبلوماسى والتى تمنحهحق تمثيل رئيس دولته وحكومتها ، وبعبارةأوضح تمثيل دولته ، لا يمكن الاعتراف بها للقناصل . وهذا الاختلاف الجوهرى سيكون أثره واضحا عندما ندرس الحصانات والامتيازات القنصلية ، حيث سنرى الفرق الواضح بينها وبين الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ومن أجل ذلك حرصنا على أن ننبه الأنظار اليه منذ الآن .

طبيعة القواعد القانونية التى تحكم العلاقات القنصلية : عندما تعرضنا لنفس المشكلة بصدد دراسة مصادر وطبيعة القواعد القانونيــة التى تحكم العلاقات الدبلوماسية ، خلصنا الى وجود مصادر وطنية وأخرى دولية ، وأن الأخيرة تنقسم

(٧٤) راجع ص ٧٩ من المرجع المشار اليه فى حاشية الصفحة السابقة .

الى العرف والى الاتفاق الدولى . وهذا ما يصدق أيضا على مصادر القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات القنصلية(٧٥) .

ولكن يجب أن يلاحظ ، أنه فى نطاق العلاقات القنصلية ، فان المعاهدات أو الاتفاقات الدولية التى تعارف الفقه فى القانون الدولى العام على أن يطلق عليها اسم الاتفاقات القنصلية Consular Convenuions تزاحم قواعد القانون الدولى العالم التى ترجع فى مصدرها الى العرف ، وتحتل بالنسبة لهذا المصدر الأخير ، مكان الصدارة . وهكذا ينعكس الوضع الذى سبق أن رأيناه عند دراسة مصادر وطبيعة القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ، ويمكن أن يقال بايجاز فى تعليل هذا الوضع المعكوس ، أنه يرجع الى أن الدول بخصوص العلاقات القنصلية ، اعتادت منذ أمد بعيد ، كما سبق أن رأينا ، الى ابرام اتفاقات دولة ثنائية توافق فيها على تبادل التمثيل القنصلى فيما بينها ، وعلى اختصاصات بعثاتها القنصلية ، وتوضيح المركز القانونى لمقر البعثة القنصلية والممثلين القنصليين ، وذلك بخلاف الحال بالنسبة للعلاقات الدبلوماسية ، حيث كان الغرض الغالب أن تبرم الاتفاقات الثنائية بقصد تقرير تبادل التمثيل الدبلوماسى فقط بين أطرافها . ومن هنا نشأت أهمية الاتفاقات الدولية الثنائية فى دراسة مصادر القانون القنصلى وفاقت كثيرا ، الدور الذى سبق أن رأيناها تلعبه بخصوص العلاقات الدبلوماسية . وأخيرا نشير أيضا الى أن تقنين قواعد القانون الدولى الخاصة بالعلاقات القنصلية ، على أثر اتفاقية فيينا ١٩٦٣ للعلاقات القنصلية ، لم يؤد الى أن يفقد العرف أهميته وفاعليته فى هذا الصدد ؛ وذلك فى حدود الملاحظات التى سبق أن أشرنا اليها عند دراسة أثر العرف فى دائرة العلاقات الدبلوماسية بعد التوصل الى اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . وفى هذا الصدد نجد اتفاقية العلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ تشير — كما سبق أن رأينا بخصوص اتفاقية العلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ — الى هذه الحقيقة وتقضى بأن : « الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية ، تؤكد أن قواعد القانون الدولى التقليدى سيستمر تطبيقها على المسائل التى لم تفصل فيها نصوص هذه الاتفاقية صراحة » .

(٧٥) راجع ما سبق ان قلناه بخصوص مصادر القانون الدبلوماسى .

الفصل الثانى
الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية

المبحث الأول
رئيس الدولة (٧٦)

الدولة شخص قانونى ، يعترف له القانون الداخلى والقانون الدولى معا ، باختصاصات معينة ، وأهلية القيام بطائفة من الأعمال القانونية وأخرى مادية ، شأنها فى ذلك شأن الأفراد ، الذين هم بدورهم من أشخاص القانون . ولكن مما تتميز به الدول عن الأشخاص القانونية الطبيعية les personnes physiques أنها لا تستطيع أن تباشر بنفسها اختصاصاتها والقيام بالأعمال القانونية والمادية التى يحتمها مباشرة هذه الاختصاصات ، كما هو الحال بالنسبة لسائر الأشخاص القانونية المعنوية ، بل يلزم لهذه الأشخاص القانونية المعنوية وجود أشخاص طبيعيين يتولون باسم الدولة أو باسم الشخص المعنوى بصفة عامة ، مباشرة هذه الاختصاصات والقيام بالأعمال التى تعبر عن ارادة الشخص المعنوى .

وطبقا لمبدأ تقسيم العمل ، فاننا نجد الدولة تباشر هذه الاختصاصات عن طريق طائفة من الأجهزة ، على رأسها يوجد شخص طبيعى تتجسد فيه الدولة ويعبر عن ارادتها ، وهو رئيس الدولة ، الذى يعتبر السلطة العليا فى الدولة فى العلاقات الدولية .

وهذا الرئيس الأعلى هو الملك فى الدول الملكية ، أو رئيس ، أو مجموعة من الأفراد مثل البوندسرات Bundesrath فى سويسرا — فى الدول ذات النظم الجمهورية ، وقد يلقب بأمير كما هو الحال فى الكويت ، وقد يطلق عليه لقب سلطان أو شيخ ، أو رئيس مجلس الدولة كما هو الحال فى ألمانيا الديمقراطية

---

(٧٦) فى الفقه الانجليزى Head of a State وبالفرنسية Chef d'Etat

(ألمانيا الشرقية) . الى غير ذلك من التسميات التى لا تمس جوهر منصب رئيس الدولة باعتباره ممثلها فى العلاقات الدولية . وقد يعهد بمهام ووظائف رئيس الدولة الى مجلس مكون من عدة أفراد يباشرون معا هذه الاختصاصات مع تولى كل منهم رئاسة هذا المجلس لمدة زمنية معينة على التوالى ، ويطلق على هذا المجلس نظرا للوظائف العليا التى تعهد اليه ، اسم مجلس السيادة ، وذلك فى الفروض التى تكون فيها الدولة تمر بظروف استثنائية ، على أثر ثورة داخلية أو انقلاب ، كما هو الحال الآن فى الجمهورية العربية الليبية .

وهذه المسائل ، وما شابهها ، مثل طريقة تعيين أو اختيار رئيس الدولة ، وشكل الدولة من ملكية أو جمهورية أو امارة أو سلطنة أو مشيخة ، تعد من المسائل التى لا تهم القانون الدولى العام ، ولا العلاقات الدبلوماسية ، بل تعد من الأمور التى تدخل فى الاختصاص أو السلطات الداخلى المطلق لكل دولة ، وذلك لأن ما يهم القانون الدولى العام هو وجود رئيس أعلى للدولة ، ولكن لا يهتم القانون الدولى بالشخص الذى يشغل هذا المنصب ، ويباشر اختصاصته ، وذلك لأن هذا الشخص يمكن أن يتغير ويخلفه غيره ، دون أن يمس ذلك صميم الجهاز الأعلى للدولة فى العلاقات الدولية . واختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الدولية يحددها القانون الداخلى ، وعلى وجه التخصيص القانون الدستوري لكل دولة ، ولا يحفل القانون الدولى العام ، بل ليس من اختصاصه ، أن يقوم بتحديد هذه الاختصاصات ، بل يحيل بصددها على القانون الداخلى لكل دولة[٧٧] .

واذا ألقينا نظرة على دساتير الدول ، نجد اختلافا كبيرا فى تحديد مدى صلاحية رئيس الدولة فى الالتزام باسم دولته . بل ان نظرة الى تاريخ العلاقات الدولية توضح لنا أن هذه الاختصاصات قد مرت بمرحلتين :

فى المرحلة الأولى ، التى تمتد حتى الثورة الفرنسية ، بل حتى منتصف القرن التاسع عشر ، كان رئيس الدولة يعد بمثابة السيد المطلق ، يملك جميع السلطات فى الداخل والخارج ، ويستطيع بمفرده أن يلزم دولته ، مما أدى الى الخلط بين

---

(٧٧) راجع Cavaglieri. Regles du droit de le paix, Recueil des Cours, 1979 — 1 -- 498.

فكرة الدولة ذاتها ورئيس الدولة . وقد ترتب على ذلك أن كان رؤساء الدول خلال القرن التاسع عشر يقومون بدور ايجابى وهام فى المؤتمرات الدولية ، وفى المفاوضات الخاصة بابرام الاتفاقات الدولية .

فى المرحلة الثانية : على أثر تطور الأفكار السياسية وفكرة الدولة ذاتها ، أصبح رئيس الدولة يقوم بدور فخرى un rôle honorifique ويملك سلطات فعلية قليلة . وهذا الوضع مازال السائد فى ظل بعض النظم الديمقراطية البرلمانية مثل انجلترا وايطاليا .

ويلاحظ أن عدد الدول ذات النظم الديمقراطية البرلمانية قد بدأ يتناقص منذ سنوات عديدة ، وهو تناقص قابله ازدياد الدول ذات النظم الرئيسية ، التى فى ظلها يتمتع رئيس الدولة بسلطات حقيقية des pouvoirs réels يباشرها مع مجلس أو مجلسين منتخبين .

ويبدو أن الدول الجديدة فى أفريقيا وآسيا ، تسير فى هذا الاتجاه الأخير ، أى تفضل النظم الرئاسية وهذا يشرح لنا الدور الفعال الذى يقوم به رؤساء هذه الدول فى العلاقات الدولية ورسم سياسة دولهم الخارجية وتوجيهها .

وسواء أكان رئيس الدولة يتمتع بسلطات اسمية أو حقيقية ، فانه من المسلم به أنه يقوم بوظيفتين هامتين : فهو فى الحياة القانونية الداخلية يعد الجهاز الأعلى للدولة l'organe interne suprême de l'Etat ، وهو بهذه الصفة يعد رئيس الادارة العامة le chef de l'administration publique .

وفى العلاقات الدولية ، يعد الممثل للدولة أو جهازها الرئيسى فى علاقاتها الخارجية : حيث يعتمد الممثلين الدبلوماسين الأجانب ، وهو أيضا الذى يعين قانونا ، وفى بعض الأحيان يختار ، الممثلين الدبلوماسيين لدولته لدى الدول الأخرى ، وهو الذى يصدر ، وفى بعض الأحياء يصدق على الاتفاقات الدولية التى تبرمها دولته مع أشخاص القانون الدولى العام الأخرى . وقد يشترك فعليا فى مناقشة المشاكل الدولية وذلك عن طريق الزيارات التى يقوم بها فى الخارج ، أو عن طريق حضور اجتماعات المنظمات الدولية ، كما حصل فى خريف ١٩٦٠ ،

حيث اشــترك عدد كبير من رؤساء الدول فى دورة الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة ، أو عن طريق الحضــور فى المؤتمرات الدوليــة الهامة ، والتى تعرف بمؤتمرات القمة .

وجميع أوجه نشاط رئيس الدولة فى العلاقات الدولية التى أشرنا الى أمثلة لها ، تثير مشكلة قانونية هامة ، وهى المشكلة المتعلقة بمعرفة الى أى حد يستطيع رئيس الدولة أن يلتزم دوليا باسم دولته !

فى الاجابة على التساؤل السابق يلزم الرجوع الى دستور الدولة ، ولكن فى الفروض التى يتخطى رئيس الدولة القيود الواردة فى الدستور على اختصاصاته، هل تعد دولته بالرغم من ذلك ملزمة بالتصرفات التى يقوم بها ؟ ومن قبيل ذلك أن يفاوض رئيس الدولة ثم يوقع على معاهدة دولية ، ويصدق عليها وحده ، بالرغم من أن هذه المعاهدة يلزم للتصديق عليها موافقة المجلس النيابى ؟

اختلف الكتاب فى الاجابة على هذه المسألة . فبعضهم مثل الأســتاذ لويس دلبيز يرى أن سلطات رئيس الدولة باعتبــاره جهاز العلاقات الدولية انما هى سلطات لاحد لها :

les pouvoirs du chef de l'Etat, pris comme organe des relations internationales, ne sont pas limités.

ويرتب على ما سبق أن جميع الأعمال التى يقوم بها رئيس الدولة بهذه الصفة تنسب الى الدولة . ويرى أن القاعدة السابقة تعد بمثابة قاعدة تاريخية كانت تتفق فى الماضى ، فى ظل الملكيات المطلقة ، مع الاختصاصات التى لم يكن لها حد. ويتساءل الأستاذ ديلبيز عن مصير هذه القاعدة الآن بعد أن أصبحت احتصاصات رئيس الدولة يحددها الدستور ، فهل أدى هذا التطور الدســتورى الى النيل من القاعدة التاريخية التى استقرت فى القانون الدولى بخصوص مدى أهلية رئيس الدولة فى الزام دولته . ولا يتردد هذا المؤلف ، بعد ذلك ، فى أن : يجيب على التساؤل السابق الذى أثاره ، بأن القاعدة التاريخية ما زالت قائمة بكل قوتها وآثارها ، وذلك لأن نصــوص القانون الداخلى لا أهمية لها فى نطاق علاقات القــانون الدولى ، ولأن الدول الأجنبية التى تدعى حــق مراقبة تطبيق هذه

النصوص الداخلية ، وتطابق تصرفات رئيس الدولة مع أحكام هذه النصوص ، ترتكب عملا من قبيل التدخل[٧٨] . وهناك من الفقهاء من يعتمد أن الفصل فى المشكلة السابقة يتوقف على ما اذا كانت مخالفة رئيس الدولة لنصوص الدستور من قبيل المخالفات الظاهرة des violations mainifestes de la constitution أو من الحالات التى تكون محل خلاف cas douteux ، وأنه فى الحالة الأولى لا تلزم تصرفات رئيس الدولة دولته من الناحية الدولية ، بينما تلزمها فى الحالات الثانية[٧٩] .

ومن الشراح من يرى أن النصوص الدستورية التى ترسم سلطات واختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الدولية تكون ملزمة فى القانون العام[٨٠] .

ومن أكبر المدافعين عن هذا الرأى أوبنهيم ، الذى يرى أنه فى جميع الاختصاصات المعترف بها فى القانون الدولى العام لرئيس الدولة ، يجب الرجوع الى القانون الداخلى لكل دولة للوقوف على مدى السلطات الفعلية التى يملكها بخصوص كل من هذه الاختصاصات ، وذلك لأن رؤساء الدول يباشرون اختصاصاتهم المقررة لهم فى العلاقات الدولية ، باسم دولهم ، باعتبارهم ممثلين لها ، وليس لمصلحتهم الخاصة ، وعلى ذلك اذا صدق رئيس الدولة على معاهدة دون اتخاذ الاجراءات الدستورية لموافقة البرلمان على هذا التصديق ، فى الأحوال التى تكون فيها هذه الموافقة يحتمها الدستور ، فانه يخرج بذلك عن حدود سلطاته ، ويترتب على ذلك أن هذه المعاهدة لاتكون ملزمة للدولة[٨١] .

---

(٧٨) راجع : LOUIS DELBEZ : Manuel de Droit International public 1948.
ومن هذا الرأى أيضا الأستاذ Cavaglieri . المرجع مؤلفه السابق ص ٥٠١
(٧٩) هذا هو رأى الأستاذ Basdevant مشار اليه فى المرجع السابق .
(٨٠) رأى الأستاذ Politis مشار اليه فى مؤلف الأستاذ دلبز .
(٨١) Oppenhein : International law, 8th edition, 1955, and 7th edition of 1963 — 1. p. 757 — 758 « But it is a question in each case how far this Competence is indepeudent of Municipal law. For Heads of states exercise this Competence for their States and as representing them, and not in their Own right if a Head of a state should, for instance, Ratify a treaty without the necessary approval of his parliament, he would go beyond his powers and therefore such a treaty would not be binding upon his State ».
وراجع فى هذا المعنى أيضا P. Fauchille, Traité p. I. 1926 -- I, 3 partie, p. 5.

وهذا أيضا هو الرأى الذى اعتمده الأستاذ فيليب كاييى الذى يرى أن أعمال رئيس الدولة لاتنسب اليها الا بالقدر الذى تكون فيه هذه الأعمال متفقة مع الاختصاصات الممنوحة لرئيس الدولة طبقا للقانون الداخلى . وانه اذا لم يمكن اعتبار هذه الأعمال مؤسسة على اختصاصات رئيس الدولة فلا تكون ملزمة لها:

« ... les actes du chef d'Etat ne nous paraissent en effet imputables a l'Etat qu'il personnifie que dans la mesure où ils sont de la Compétence attribuée au chef de l'Etat par l'ordre juridique interne. S'ils ne rentrent pas dans cette spheré de Compétence, ils ne sont plus des actes de l'Etat, mais des actes privés de l'individu chef d'Etat ».

والرأى الأخير هو الأولى بالاعتماد ، وذلك ، لأنه كما سبق أن رأينا عند دراسة مصادر القواعد القانونية المطبقة على العلاقات الدبلوماسية ، أن هذه القواعد خليط من قواعد القانون الدولى ، وأن جميع الأحكام الخاصة باختصاصات الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية ومدى أهليتها فى تمثيل الدولة تعد من الأمور التى يفصل فيها القانون الداخلى ، وبالتالى يجب أن تكون ملزمة لأشخاص القانون الدولى العام ،عند دخولهم فى معاملات دولية مع ممثلى الدولة.

ومما يزكى هذا الرأى ما جرى عليه العمل من أن تعلن الدول بعضها البعض بأسماء رؤسائها وبألقابهم ، وباختصاصاتهم ، وبالتغيرات التى تطرأ على من يشغل منصب رئيس الدولة أو على اختصاصاته ، وهذا الاعلان يتم بطريقة رسمية ، بالطريق الدبلوماسى [٨٢] .

ونلاحظ أنه عندما يحصل تغيير فى شخص رئيس الدولة ويتم هذا التغيير بالطريق القانونى ، فانه لا يحق لأية دولة أن ترفض الاعلان الذى يوجه اليها فى

---

(٨٢) راجع الصفحة رقم ٣٣٥ من مؤلف الأستاذ Cehier السابق الاشارة اليه، وراجع ايضا الصفحة ٤٩٩ من مؤلف الأستاذ Cavaglieri السابق ، الذى يرى ان اعلان الدول بكل تغيير متعلق بمن يباشر سلطات رئيس الدولة له اهمية قانونية دولية ، ولكن اهميته تختلف حسب الأحوال ، فهو رخصة فقط فى الحالة التى يكون فيها التغيير منصبا على مجرد تغيير الشخص الذى يباشر سلطة رئيس الدولة دون ان يكون ذلك مصحوبا بتغيير فى اختصاصاته ، وتكون له صفة الالتزام اذا كان التغيير يمس القواعد القانونية الداخلية التى تحكم اختصاصات رئيس الدولة ، ولا سيما اذا كان التغيير يؤدى الى انكماش او سلب كلى لاختصاصات رئيس الدولة .

هذا الصدد لأن مثل هذا الموقف يعد من جانبها تدخلا غير مقبول فى الشئون الداخليـــة للدولـــة une immixtion inadmissible dans les affaires intérieures

ويكون الحل ذاته واجب الاتباع فى الأحوال التى تم فيها هذا التغيير بطريق غير مشروع عن طريق القوة ، ما دام أن الأوضاع قد استقرت فعلا للنظام الجديد ، وصارت له السيطرة الفعلية على شئون الدولة ، ودون أن يكون هناك مبرر لحصول اعتراف من جانب الدول الأجنبية ، لأن التغيير يمس هنا مسألة تعد من صميم المسائل التى تدخل فى الاختصاص الداخلى لكل دولة ، وذلك حسب المادة ٢ ــ ٧ من ميثاق الأمم المتحدة

ولكن فى الحالة التى يكون هناك أكثر من شخص يدعى رئاسة دولة واحدة ، فانه فى هذا الفرض يجب أن يفرق بين حالتين : أن يكون أحدهما قد تمت له الغلبة فعلا ، وأصبح يمارس اختصاصات رئيس الدولة ويسيطر نظامه على الوضع فى داخل الدولة ، ويكون الآخر فى وضع لا يســتطيع فيه أن يدعى ذلك . ففى هذه الحالة يجب أن تتعامل الدول الأجنبية مع الشخص الأول باعتباره الممثل الفعلى للدولة ، وأن تكف عن معاملة الشخص الثانى بهذه الصفة كما كان الحال فى اليمن .

أما اذا كان الأمر مازال محل شك ، ومازالت لكل من النظامين قواته وأنصاره، ولم يسد أى منهما على الآخر ، ولم يسيطر سيطرة فعلية على الشئون الداخلية فى الدولة ، فيكون الحل الواجب ، هو امتناع الدول الأجنبية عن التــدخل فى هذا النزاع ، لأنها ان فعلت تكون فى الواقع مرتكبة لعمل يوصف بالتدخل فى الشئون الداخلية لدولة مستقلة ، وهو أمر غير مشروع فى القانون الدولى . ويظل الأمر هكذا ، حتى ينجلى الموقف ويسود أى من النظامين أو الفريقين على الآخر ، وبذلك تكون قد وضحت معالم المشكلة ، وتتحقق الدول الأجنبية من شخص رئيس الدولة .

ويلاحظ أن الدول الأجنبية ، فى مثل الأحوال السابقة ، كثيرا ما تبتعد عن القانون ، وتكيف موقفها تجاه الصراع الداخلى ، على حسب مصالحها السياسية

والاقتصادية وغيرهما ، وبذلك نجد بعض الدول تعترف بأحد النظـامين دون الآخر ، بينما تتخذ الدول الأخرى موقفا مضادا .

ولكن فى حالة امتنـاع بعض الدول عن الاعتراف بالوضـع الراهن ، أى بالنظام الذى تكون قد كتبت له الغلبة على معارضيه ، فانها فى الواقع تكون مخالفة لما يقضى به القانون الدولى العام ، ويؤدى هـذا الوضع دائما الى قطع العلاقات الدبلوماسية ، كما حصل ذلك عام ١٩١٧ بعد قيام الثورة فى روسـيا حيث قطعت معظم الدول الأوروبية علاقاتها الدبلوماسية مع الثورة فى روسيا ، وهناك أمثلة كثيرة لذلك فى التاريخ المعاصر للعلاقات الدولية .

واذا كانت ليست هناك قاعدة فى القانون الدولى العام تحدد على وجه التدقيق الاختصاصات التى يملكها رئيس الدولة فى العلاقات الدولية ، وأن الأمر مرده كما سبق لنا بيان ذلك ، الى القانون الداخلى لكل دولة . وبالرغم من أن هذه القوانين الداخلية تختلف فى هـذا الصدد ، الا أنه يمكن أن يقال أن رئيس الدولة ، فى نطاق العلاقات الدولية يقوم بما يلى : [٨٣]

١ ــ اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية من درجة سفير ووزير مفوض ورؤساء البعثات القنصلية الأجنبية .

٢ ــ تعيين أعضاء السلك الدبلوماسى لدولته من الدرجات العليا .

٣ ــ تعيين رؤساء البعثات القنصلية لدولته فى الخارج .

٤ ــ ابرام المعاهدات والتصديق عليها طبقاً لنصوص دستور الدولة .

٥ ــ اعلان الحرب وتوقيع الصلح .

٦ ــ تمثيل دولته فى المؤتمرات الدولية الهامة ، وعلى وجه الخصوص مؤتمرات القمة .

---

(٨٣) يشير المؤلفون الى هذه الوظائف ، مكتفيا كل منهم بالاشـارة على بعضها دون الآخر . راجع فى ذلك Louis Cavare المرجع السابق ص ٩ ــ ١٠ ، Oppenheim المرجع السابق الجزء الأول ص ٨٥٧ ، وايضا Philippe Cahier المرجع السـابق ص ٣٣٣ ــ ٣٣٤ ، راجع ايضـا الدكتور محمد حـافظ غانم فى مؤلفـه العلاقات الدبلوماسية والقنصلية .

٧ ـ الاشتراك فى اجتماعات المنظمات الدولية .

٨ ـ تزويد مندوبى دولته فى المنظمات الدولية وفى المؤتمرات الدولية وأيضا فى المفاوضات الخاصة بابرام المعاهدات بأوراق التفويض Full powers, pleins, pouvoirs.

هذه الاختصاصات السابقة ثابتة لرئيس الدولة طبقا للقانون الدولى العام ، ولكن أهليته لمباشرة كل منها شخصيا ، تختلف من دولة لأخرى ، ولذلك ، فانه عند معرفة مدى الاختصاص الفعلى لرئيس الدولة فى مباشرة كل من الوظائف السابقة يلزم الرجوع الى القانون الداخلى .

ويلاحظ أيضا أنه الى رئيس الدولة وباسمه توجه تهنئة الدول بالأعياد الوطنية للدول ، وعند تولى رؤسا الدول لأول مرة مهامهم الدستورية أو اعادة انتخابهم لذلك ، وكثيرا ما كان هذا فى الماضى ، يستتبعه ارسال البعثات الخاصة فى ظل النظم الملكية ، عند ارتقاء الملك العرش والاشتراك فى حفلات تتويج الملوك ، أو تشييع جنازتهم ، وهذا ما يحصل فى ظل النظم الجمهورية فى بعض الأحيان . وأيضا باسم رئيس الدولة توجه وترسل الدول مشاركتها لبعضها البعض فى حالة حلول كارثة طبيعية بدولة من الدول .

اختصاصات وامتيازات رؤساء الدول .

والاختصاصات السابقة لرئيس الدولة قد تتطلب منه السفر للخارج للاشتراك فى مؤتمرات القمة أو فى مناقشات واجتماعات المنظمات الدولية ، وقد يكون وجوده فى الخارج نتيجة لزيارة يقوم بها لدولة أجنبيه ، بل قد يكون رئيس الدولة فى الخارج لأى أمر من الأمور ، بقصد الاستشفاء أو بقصد الراحة ومن هنا تبدو أهمية معرفة الحماية التى يسبغها القانون الدولى على رؤساء الدول ، حال وجودهم فى الخارج ، وهى المسألة المعروفة بحصانات وامتيازات رؤساء الدول(٨٤) .

(٨٤) بخصوص حصانات وامتيازات رؤساء الدول تراجع المؤلفات الآتية : oppenheim ١٩٥٥ الطبعة الثامنة ، ١٩٦٣ الجزء الأول الصفحات من ٧٥٧ ـ ٨٦٣ ـ و Satow! A Guide to diplomatic practice الطبعة الرابعة سنة ١٩٥٨ النسخة الجديدة ، فى الصفحات من ٥ ـ ٧ ، ومؤلف الأستاذ Rousseau Droit International public, 1953, p. 384 — 335 ومؤلف الأستاذ Cavaré Droit International public positif,1962, 2, ، الصفحات من ١٠ الى ١٣ ، ومؤلف الأستاذ Louis delbez, manuel de droit International public, 1948, p. 48 I ومؤلف الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم فى العلاقات الدبلوماسية والقنصلية .

يتمتع رئيس الدولة فى الخارج بطائفة من الحصانات والامتيازات ، بعضها يهدف الى حماية شخصه من كل اعتداء أدبى عن طريق وسائل الاعلام ، وعلى وجه الخصوص عن طريق الصحافة ، أو اعتداء مادى . وهذه الحماية بنوعيها يطلق عليها الحصانة الشخصية ، ثم هو أيضا بصفته رئيسا لدولة أجنبية يتمتع بقدر معين من الحصانة القضائية أمام المحاكم الأجنبية ، ويعترف له أخيرا بطائفة من الامتيازات المالية ، وقدرته على مباشرة مهام وظيفته الرسمية أثناء وجوده فى الخارج وذلك على التفصيل التالى .

أولا ــ الحماية الشخصية : l'inviolabilité عدم التعرض لشخص رئيس الدولة الأجنبية يعد من الامتيازات التى لا يرد عليها الخلاف بين شراح القانون الدولى العام . ومضمون هذه الحماية هو أن رئيس الدولة أثناء زيارته لدولة أجنبية لا يمكن أن يقبض عليه أو تتخذ ضده أى من اجراءات القوة . وهذه الحماية أو الحصانة تشمل محل اقامة رئيس الدولة ، وأمواله ، وأمتعته ، ومراسلاته . ولكن فى الحالة التى يؤثر فيها وجود رئيس الدولة على سلامة الدولة الاقليمية التى يوجد فيها ، يكون من حق السلطات العامة فى هذه الدولة أن تطلب منه مغادرة اقليمها ، فان امتنع ، كان لها أن تقوده الى حدود اقليمها وتتركه يغادرها دون أن يكون لها حق القبض عليه أو تقديمه للمحاكمة .

وعلى الدولة أن تحيط رئيس الدولة الأجنبية الذى يوجد فى اقليمها بحماية خاصة ، بقصد منع حدوث أى اعتداء عليه ، وفشل الدولة الاقليمية فى اتخاذ جميع الاحتياطات الكفيلة بذلك ، أو فشل الاجراءات التى تتخذها فى هذا الصدد ، يؤدى الى تحملها المسئولية الدولية . وعلى الدول أن تنص فى تشريعاتها الداخلية على عقوبات صارمة وشديدة توقع على كل من يعتدى على رئيس دولة أجنبية عن طريق الصحافة أثناء وجوده ، أو فى حالة عدم وجوده على اقليمها ، وأيضا يجب عليها أن تنص فى قانونها على عقوبات خاصة تتسم بالشدة فى حالة حدوث اعتداء مادى على شخص رئيس دولة أجنبية أثناء وجوده على اقليمها(٨٥) .

---

(٨٥) بخصوص الحماية الشخصية أو عدم التعرض لشخص رئيس الدولة الأجنبية راجع Cavaré المرجع السابق ص ١٠ - Delbez المرجع السابق ص ١٤٨.

ثانياً ــ الحصانة القضائية l'immunité de juridiction يحسن هنا أن نفرق بين الحصانة القضائية أمام المحاكم المدنية والحصانة القضائية أمام المحاكم الجنائية .

الاعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي l'immunite de juridiction pénale

رئيس الدولة الذى يقيم فى الخارج بصفة رسمية ، أو غير رسمية ولكن بصورة معلومة لسلطات الدولة الاقليمية ، يتمتع بحصانة كاملة تعفيه من الخضوع للمحاكم الجنائية لهذه الدولة . وفى الواقع أنه من قبيل المستحيل أن يقوم رئيس الدولة الأجنبية بارتكاب أعمال توصف بالجنايات أو الجنح أو المخالفات ، بما فى ذلك مخالفات المرور حسب القانون الجنائى . ولكن اذا حصل أمر من هذا القبيل ، فان رئيس الدولة الأجنبية لا يمكن القبض عليه لارتكاب عملا يدخل تحت طائلة قانون العقوبات ، لأن مثل هذا الاجراء ينتهك الحصانة الشخصية لرئيس الدولة ، ومن باب أولى فلا يمكن أن ترفع الدعوى العمومية عليه أمام محاكم الدولة التى ارتكب فيها هذا العمل . وكل ما يمكن أن يتخذ ضــده من اجراءات على يد سلطات الدولــة الاقليميــة التى يوجــد على اقليمهــا أن تطلب من الدولــة الأجنبية التى ارتكب رئيسها الأعمال السابقة دفع التعويضــات ويكون من حق الدولة التى وقعت هذه الأعمال على أقليمها أن تتخذ الاجراءات التى قد تحمل الدولة الأولى على دفع التعويضات ، مثل قطع العلاقات الدبلوماسية والقيام بأعمال انتقامية ضدها .

ولكن يلاحظ أن الحصانة التى يتمتع بها رؤساء الدول وعدم خضوعهم للقضاء الجنائى فى الدول الأجنبية يجب ألا تختلط بأمر آخر ، وهو المسئولية الجنائية لرؤساء الدول ، عما يرتكبونه من جرائم دولية ، على وجه الخصوص

= Rousseau المرجع السابق ص ٣٣٤ و Oppenheim المرجع السابق ٦٥٩ ــ ٧٦٠ بالنسبة للملوك ، ٧٦٢ بالنسبة لرؤساء الجمهوريات حيث يعالج المؤلف هاتين الحالتين منفصلتين ، Satow المرجع السابق ص ٥ فقرة ٦ ، Philippe cahier المرجع السابق ص ٣٣٨

(٨٦) بخصوص هذه الحصانة راجع المراجع المشار اليها فى الحاشية السابقة ، الصفحات الآتية منها حسب ترتيب ذكر هذه المراجع : كافاريه ص ١٠ ــ ١٣ ، ديلبيز ص ١٤٨ ، ٣٣٤ ، ٣٣٥ ، أوبنهيم ٦٥٩ ــ ٦٧٠ ، ساتو ص ٩ ، ومؤلف الأستاذ Cahier ص ٣٣٨ ــ ٣٤٢

جرائم الحرب ، وهو الأمر الذى بدأ يظهر فى القانون الدولى العام بعد الحرب العالمية الأولى ، ثم تأكد بصورة عملية أثناء محاكمات نورمبرج بعد الحرب العالمية الثانية، فى الأحكام التى أصدرتها محكمة نورمبرج العسكرية فى أول أكتوبر ١٩٤٩ فى قضية كبار مجرمى الحرب .

والفرق واضح بين الحالتين ، وذلك لأن حصانة رؤساء الدول الأجنبية التى تقضى بعدم خضوعهم لاختصاص المحاكم الجنائية الأجنبية لا تمتد الى حالة انتهاك رؤساء الدول القانون الدولى العام وارتكابهم جرائم ضد الانسانية ، وعدم احترامهم القانون الدولى العام ، الخاصة بالحرب .

الحصـــانة من القضـــاء المدنى l'immunité de juridiction civile : على خلاف الاعفاء من الخضوع للمحاكم الأجنبية التى يعترف بها فقه القانون الدولى العام بصورة تامة ومطلقة ، فان عدم خضوع رؤساء الدول الأجنبية لاختصاص المحاكم المدنية الأجنبية يثير خلافا بين شراح القانون الدولى العام بخصوص مدى هذه الحصانة ، وحدود الاعفاء المبنى عليها .

ويلاحظ أن الأعمال الرسمية لرئيس الدولة des actes officiels لا تثور بصددها هذه الحصانة ، وبالتالى لا يتناولها الخلاف الفقهى ، وذلك لأن هذه الأعمال يقوم بها رئيس الدولة بصفته الجهاز الأسمى لدولته ، وهى بذلك تنسب الى دولته وليس الى شخصه . وعلى ذلك فان مشروعية أعمال رئيس الدولة التى يقوم بها طبقا للقانون الداخلى لدولته مثل تعيين الموظفين ، والعلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، وأيضا الأعمال التى يقوم بها فى نطاق العلاقات الخارجية مثل التوقيع على المعاهدات والتصديق عليها ، والخطب التى يلقيها فى المؤتمرات الدولية فهذه الأعمال وما يكون من طبيعتها : لا يمكن أن تخضع لرقابة ما من جانب المحاكم الأجنبية ، وذلك لأن هذه الأعمال تخرج كلية عن اختصاصها ، وهكذا فان الحصانة من القضاء المدنى لرؤساء الدول لا تثور الا بالنسبة للأعمال الخاصة les act privés التى تصدر عنهم .

وفى هذا الصدد نلاحظ أن دراسة أحكام المحاكم لا تكشف لنا عن وجود قواعد قانونية دولية واضحة فى هذا الخصوص ، فمثلا فى انجلترا ، استقرت أحكام المحاكم الانجليزية على الاعتراف للأعمال الخاصة لرؤساء الدول الأجنبية

بحصانة قضائية مطلقة وهـذا أيضا هو موقف القضاء فى الولايات المتحـدة الأمريكية .

وعلى العكس من ذلك ، فان أحكام المحاكم المدنية فى ايطاليا وفى فرنسا تميل الى نفى وجود الحصـانة القضائية لرؤسـاء الدول الأجنبية بالنسبة لأعمالهم الخاصة .

ويرى الأستاذ Cahier [87] ، أنه يجب التفرقة بين حالتين :

الأول : الحالة التى ترفع فيها الدعوى المدنية الى محاكم الدول الأجنبية فى وقت يكون فيه رئيس الدولة الأجنبية مقيما على اقليم هذه الدول ، ويرى أنه فى هذا الفرض يلزم الاعتراف بحصانة رئيس الدولة الأجنبية . ويلاحظ هذا المؤلف أنه فى جميع الحالات التى اعترفت فيها المحاكم الأجنبية باختصاصها بالنظر فى الدعوى المرفوعة اليها ، المتعلقة بأعمال خاصة صادرة من رؤساء دول أجنبية صدرت فيها هذه الأحكام فى وقت لم يكن فيها رئيس الدولة الأجنبية المدعى عليه مقيما على اقليم دولة المحكمة التى أصدرت الحكم . ويرى أن الغرض من الاعتراف بالحصانة القضـائية لرئيس الدولة الأجنبية فى هذه الحالة هو ذات الغرض الذى من أجله تقررت حصانات رؤساء الدول الأجنبية ، أى الاهتمام بتوفير استقلال رئيس الدولة وتفادى الظروف المختلفة التى يقصد من ورائها النيل من كرامة الدولة الأجنبية وسـمعتها ، عن طريق الشكوك حول رئيس هذه الدولة .

الثانية : الحالة التى ترفع فيها الدعوى بعد عودة رئيس الدولة الأجنبية الى اقليم دولته ، فان الشكوك السابق اثارتها والحجج التى تقوم عليها لا يمكن أن تجد لها مبرراً معقولا ، ومن ثم فلا يوجه ما يبرر التمسك بالحصانة القضائية للأعمال الخاصة لرؤساء الدول الأجنبية فى هذه الحالة .

ويلاحظ أن معهد القانون الدولى فى دورته التى عقدت فى هامبورج عـام

---

(87) المرجع السابق ص ٣٤٠ — ٣٤٢

١٨٩١ قرر أنه لا يجوز التمسك بالحصانة القضائية لرؤساء الدول الأجنبيه فى المسائل الآتية :

١ ــ الدعاوى العينية le actions réelles بما فى ذلك دعاوى الحيازة ، التى تتعلق ، بمنقول ، أو عقار ، موجود على اقليم الدولة الأجنبية التى ترفع الدعوى لمحاكمها .

٢ ــ الدعاوى المؤسسة على صفة رؤساء الدول الأجنبية باعتبارهم ورثة أو موصى لهم ، لشخص تابع لهذه الدولة الاقليمية ، أو عندما تكون الدعوى متعلقة بتركة مفتوحة على اقليم هذه الدول .

٣ ــ الدعاوى الخاصة بالمؤسسات التجارية أو الصناعية أو بخطوط السكك الحديدية التى يباشرها رئيس الدولة الأجنبية على اقليم الدولة التى ترفع الدعوى لاحدى محاكمها .

٤ ــ الدعاوى التى يعترف بخصوصها رئيس الدولة الأجنبية باختصاص المحاكم الاقليمية .

٥ ــ الدعاوى المتعلقة بطلب تعويض les actions en dommages-intérêts عن فعل ضار وقع على اقليم الدولة التى ترفع الدعوى لاحدى محاكمها .

ويمكن أن نضيف الى ما سبق أنه فى الحالة التى يرفع فيها رئيس دولة أجنبية دعوى مدنية أمام محاكم احدى الدول ، فانه بذلك يكون قد تنازل عن حصانته القضائية ، وبالتالى فان جميع الدعاوى التى تكون مرتبطة بالدعوى التى رفعها رئيس الدولة الأجنبية التى ترفع ضده أمام المحكمة التى رفع رئيس الدولة الأجنبية دعواه الأولى اليها ، تكون مقبولة ، ولا يجوز محاولة التشكيك فى اختصاص هذه المحكمة فى نظرها على أساس الادعاء بالحصانة القضائية لرئيس الدولة الأجنبية ، وذلك لأن رفعه الدعوى الأولى يعد تنازلا صريحا عن تلك الحصانة ، وأيضاً يمتد هذا التنازل ليشمل جميع الدعاوى التى ترفع عليه وتكون مرتبطة بدعواه الأولى أو مؤسسته عليها ، وهى الدعاوى التى يطلق عليها اصطلاح des actions reconventionnelles .

ويلاحظ انه لا يمكن اعتماد الرأى الفقهى القائل بعدم جواز تنازل رئيس الدولة الأجنبية عن حصانته القضائية ، لأن عمله هذا يؤدى الى النيل من استقلال دولة(٨٨) .

تلك هي الآراء الفقهية بخصوص اعفاء رؤساء الدول من الخضوع لاختصاص المحاكم المدنية الأجنبية بالنسبة لأعمالهم الخاصة ، أى الأعمال التى يأتونها بصفتهم أفرادا عاديين ، وليس باعتبارهم رؤساء دولهم .

واذا كان لنا أن نختار من بين هذه الآراء ، فاننا نرجح الرأى القائل بعدم تمتع رؤساء الدول الأجنبية بحصانة قضائية أمام المحاكم المدنية فى أعمالهم الخاصة . وأن أحكام المحاكم التى صدرت فى هذا المعنى هى التى تتفوق مع الوضع القانونى لهذه الأعمال . وذلك لأن رؤساء الدول يأتونها بصفتهم الشخصية وليس بصفتهم الرسمية . ومن ثم يكون من الخطأ القول بتمتع هذه الأعمال غير الرسمية التى تقوم بها رؤساء الدول بصفتهم هذه بالحصانة القضائية . ويضاف الى ذلك أن هذا الرأى هو الذى يتفق مع الاتجاه الحديث فى الفقه وأحكام المحاكم بخصوص الحصانة القضائية للدول الأجنبية ، وقصر هذه الحصانة على الأعمال الرسمية فقط دون الأعمال التجارية وما يماثلها(٨٩)

ثالثا — ومن الناحية المالية فلقد استقر العمل على الاعتراف لرئيس الدولة بطائفة من الامتيازات . وعلى وجه الخصوص فى المسائل الجمركية . فله حق أن يستورد دون أن يدفع رسوما جمركية ، الأشياء اللازمة له خلال اقامته فى الخارج بما فى ذلك الهدايا التى يقدمها خلال رحلته لشخصيات الدولة التى يعيش فيها ، وأيضا جميع المنتجات التى تكون لازمة لحفلات الاستقبال التى يقيمها أثناء وجوده فى الخارج . وأيضا تتمتع أمتعة رئيس الدولة بحصانة عدم جواز فتحها ولا تفتيشها .

وبخصوص الامتيازات فى نطاق التشريع الضرائبى ، فيلاحظ أن ليس هناك

(٨٨) راجع فى هذا المعنى : P Fauchille, p 14 وايضا Heyking: l'éxterritorialté Recueil des cours, 1925. 2, p. 284.

(٨٩) راجع فى هذا رسالتنا للدكتوراه بعنوان :
épuisement des recours internes en matieres de responsalpilite international. paris 1962

ما يبرر الاعتراف بهذه الامتيازات، وذلك لأنه ليس هناك ما يدعو الى أن تكون الأملاك الخاصة لرئيس الدولة فى الخارج معفاه من الضرائب . ويمكن عن طريق المجاملة اعفاء رئيس الدولة من الضرائب غير المباشرة التى تضاف الى أثمان البضائع التى يقوم بشرائها رئيس دولة أثناء وجوده على اقليم دولة أجنبية .

ويلاحظ أيضا أن الفقه وأيده العمل ، يقر لرئيس الدولة بحق مباشرة بعض الأعمال الخاصة بوظائفه أثناء وجوده فى الخارج . من ذلك أن ملك انجلترا ادوارد الرابع ، عام ١٩٠٨ ، أثناء قضائه اجازته فى BIARRITZ قام بتعيين رئيس وزراء لانجلترا ، وأن ملك أسبانيا الفونس الثالث عشر ، عندما كان فى رحلة له فى باريس عام ١٩٢٠ قام بالتوقيع على بعض المراسيم .

ولكن يلاحظ أنه لا يجوز لرئيس دولة أجنبية أن يقوم بأعمال تعد اعتداء على سيادة التشريع فى الدولة التى يقيم على اقليمها ، لأنه ملزم باحترام سيادة هذه الدولة . وعلى ذلك فلا يجوز له أن يباشر ولاية القضاء على الأشخاص الذين تتكون منهم حاشيته المرافقين له فى الخارج ، واذا ارتكب أحدهم عملا يقع تحت طائلة قانون دولتهم . فعلى رئيس الدولة أن يرسله الى دولته حتى تتمكن محاكم هذه الدولة من نظر الموضوع .

وتسرى هذه القاعدة على المسائل المدنيه والجنائية والتأديبية . ومن أمثلة ذلك أن شاه ايران أثناء وجوده فى انجلترا عام ١٨٧٨ منع من تنفيذ حكم الاعدام الذى كان قد أصدره على أحد أفراد حاشيته[٩٠] .

حاشية رئيس الدولة : الثابت أن أعضاء هذه الحاشية المرافقين له فى رحلته للخارج يتمتعون بالحصانات والامتيازات المقررة لرئيس الدولة[٩١] .

رئيس الدولة الذى يسافر باسم مستعار Incognito[٩٢]: اذا كانت الدولة

---

(٩٠) بخصوص هذه الحصانات راجع : Cahier المرجع السابق ص ٣٤٢ – ٣٤٣ و Satow المرجع السابق ص ٥ فقرة ٦ و Cavare المرجع السابق ، ص ١٢ ، ص ١٤٨ Delbez Louis الذى يرى أن رئيس الدولة يعفى من الضرائب الشخصية ولكنه يبقى ملزما بدفع الضرائب العقارية المستحقة عن العقارات التى يملكها فى الخارج .

(٩١) راجع فى نفس المعنى Oppenheim المرجع السابق ص ٧٦٠ – ٧٦١ وراجع أيضا Satow

(٩٢) راجع المرجع السابق ص ٥ فقرة ١

تعلم بوجود رئيس الدولة الأجنبية على اقليمها ، فانه فى هذه الحالة يجب عليها أن تعترف له بجميع الحصانات والامتيازات التى سبق أن رأينا أنها ثابتة لرؤساء الدول فى الخارج ، وعليها أيضا أن تتخذ جميع الاجراءات اللازمة لاحترام هذه الحصانات والامتيازات ، ويكون الفرق الوحيد فى هذه الحالة بين سفر رئيس الدولة فى رحلة رسمية للخارج وسفره باسم مستعار هو عدم القيام بكثير من الحفلات والمراسيم الواجب اتباعها عند وجود رؤساء دول أجنبية على اقليم الدولة.

ولكن اذا كان رئيس الدولة الأجنبية يوجد على اقليم الدولة باسم مستعار ودون علم السلطات العامة فى الدولة التى يقيم فيها ، فانه يعامل معاملة الأفراد العاديين ، ولا يجوز له أن يتمسك بأى من الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول ، طالما أن شخصيته الرسمية غير معلومة . ويترتب على ذلك أنه يستطيع فى أية لحظة أن يكشف عن شخصيته ، ويكون من حقه ابتداء من هذه اللحظة ، أن يطالب الدولة الاقليمية باحترام حصاناته وامتيازاته كرئيس لدولة أجنبية . وهذا ما حصل للملك وليام ملك هولندا عندما كان موجودا فى سويسرا عام ١٨٧٣ باسم غير معلوم ، ثم حكم عليه بغرامة ، فلم يطبق عليه الحكم الصادر بهذه الغرامة عندما كشف عن صفته الرسمية .

الأوصياء على العرش[٩٣] : جميع الامتيازات المقررة للملوك ، يتمتع بها الأوصياء على العرش أثناء المدة التى يمارسون فيها مهام رئاسة الدولة ، ولا يهم أن يكون الوصى أو الأوصياء على العرش من الأسرة الحاكمة أو من عامة الشعب .

الملوك فى خدمة الدولة الأجنبية[٩٤] : وهو فرض كان يحدث فى الماضى ، ولم يعد له أى مظهر من مظاهر التطبيق العملى فى الوقت الحالى . وكان المؤلفون يشيرون عادة الى أن قبول الملك وظيفة فى دولة أجنبية ، مثل الدخول فى خدمة جيش أجنبى ، كما كان يفعل فى الماضى ملوك الدويلات الجرمانية الصغيرة ، فانه بذلك يخضع نفسه لسيادة هذه الدولة فى الحدود التى تتطلبها أعباء الوظيفة

---

(٩٣) المرجع السابق ص ٧٦١ وراجع أيضا Satow المرجع السابق ص ٦ فقرة ٩
(٩٤) المرجع السابق ص ٧٦١ ــ ٧٦٣

التى يقوم بها ، ولا يجوز له بالتالى أن يطالب بالوضع المقرر لرؤساء الدول الأجـانب .

فترة سريان حصانات وامتيازات رؤساء الدول الأجانب[٩٥] : المركز الممتاز لرئيس الدولة الأجنبية أثنــاء وجوده على دولة أخرى : مع علم هذه الدولة ، لا يتمتع به رؤساء الدول الا بناء على صفتهم هذه ، ومن ثم فانه يبقى ما بقيت لهم هذه الصفة ويزول بمجرد انتهاء هذه الصفة . وعلى ذلك فاذا انهى رئيس جمهورية دولة مدة رئاسته أو استقال من هذا المنصب ، أو أجبر على الاستقالة فى ظروف خاصة ، وبالمثل اذا تنــازل الملك عن العرش أو تخلى عنه لأى من الأسباب ، فــانه لا يكون ابتداء من حصول هذا الاجراء لرئيس الجمهورية ولا للملك ، أن يطالب الدولة التى يوجد فيهــا فى الخــارج بمعاملته المعاملة المقررة لرؤساء الدول الأجنبية .

بل أن الحصانة القضائية المقررة لرؤساء الدول . تزول فى هذا الفرض ، أى فى حالة زوال هذه الصفة ، عنهم بأثر رجعى ؛ بمعنى أنه يكون من الجائز أن ترفع ضده دعاوى أمام محاكم دول أخرى أجنبية بخصوص مسائل ترجع الى فترة كانت مازالت له فيهــا صفة رئيس الدولــة ، ولا تستثنى من ذلك الا الأعمال الرسمية ، أى الأعمال التى قام بها رئيس الدولة بمقتضى سلطاته كرئيس دولة ، فتبقى لهذه الأعمال فقط حصانتها القضائية أمام محاكم الدول الأجنبية . وبناء على ذلك فان محكمة استئناف باريس قضت فى حكم لها بتاريخ ١١ أبريل سنة ١٩٥٧ فى القضية التى رفعتها شركة كريستيان ديور Christion Doir ، بعــدم جواز تمسك الملك السابق فاروق بالحصانة القضائية المقررة لرؤساء الدول الأجنبية، بالنسبة لعدم دفعه ثمن عدد من المعاطف والأرواب التى اشتراها للملكة السابقة ناريمان ، وذلك بالرغم من أن عملية الشراء وتسليم المشتريات قد تمت فى وقت كانت فيه لفاروق صفة رئيس الدولة المصرية أى قبل قيام الثورة واجباره على التنازل ثم مغادرته اقليم الدولــة المصرية ، ولكن فى الوقت الذى رفعت فيــه شركة

---

(٩٥) راجع فى ذلك Cahier ص ٣٤٣ ، و Oppenheim ص ٧٦١ ، و Satow فقرة ٧ ص ١٤

كريستيان ديور دعواها لم تكن له بعد هذه الصفة[96] . ويعد ما جاء فى حكم محكمة استئناف باريس بتاريخ ١١ أبريل ١٩٥٧ تأكيداً لمبدأ استقرت بصدده أحكام المحاكم الفرنسية منذ زمن بعيد ، من ذلك أن هذه المحاكم فى عامى ١٨٧٠ — ١٨٧٢ قررت قبول الدعاوى التى رفعت ضد الملكة ايزابلا ملكة اسبانيا بعد خلعها من العرش الاسبانى ، والتى كانت تقيم فى باريس[97] .

ولكن ليس هناك ما يمنع القانون الداخلى من تقرير بعض الحصانات لرؤساء الدول السابقين . وهذا ما كان يحصل فى الماضى بالنسبة للملوك السابقين . ولكن ليس فى قواعد القانون الدولى العام ما يلزم الدول على ذلك وان هى فعلت فانها تصدر فى سلوكها حينئذ عن مجرد مقتضيات المجاملات الدولية[98] .

ويلاحظ أن زوال صفة رئيس الدولة عمن يشغل فعلا هذا المنصب قد يكون فى بعض الأحوال غير مقطوع فيه ، بل يكون محل خلاف فى الداخل ، وأيضا فى الخارج . ويترتب على ذلك أن الدول التى تعترف بالحركة التى قامت ضد رئيس الدولة فانها بالتالى تعترف لرئيس هذه الحركة بصفة رئيس الدولة أو من يضعه زعماء هذه الحركة فى هذا المنصب ، ويجب عليها أن تعامله معاملة رؤساء الدول وتكف بالتالى عن الاعتراف بهذه الصفة وبالآثار المرتبة عليها ، لمن يدعى لنفسه استمرار أو خلافة سلفه فى هذا المنصب .

أما الدول التى لم تعترف بالوضع الجديد ، فانها تكون ملزمة بموقفها هذا من أن تستمر فى التعامل مع من وجهت ضده الحركة الثورية ، والتى لم يتكشف أمرها بعد ، على أساس أنه رئيس الدولة ، ومعاملته بهذا الوصف ، وتكف عن الاعتراف بهذه الصفة لمناوئيه . والقاعدة العامة فى هذه الحالة الواجب على الدول اتباعها ، هى ألا تتسرع فى الاعتراف بالحكومة الجديدة الا بعد أن تتأكد من

---

(٩٦) راجع فى تفصيل هذه القضية Journal de droit international, 1957, p. 716 — 722.

(٩٧) راجع Oppenheim المرجع السابق ص ١٦١

(٩٨) راجع Oppenheim المرجع السابق ص ١٦٦ وراجع ايضا Satow ص ١ فقرة ١٤

سيطرتها الفعلية على مقاليد الأمور فى داخل اقليمها وكل تسرع مخالف ، يعد تدخلا غير مشروع فى الشئون الداخلية لهذه الدولة . كماأنه على الدول الأجنبيه أن تعترف بالنظام الجديد متى تأكدت سيطرته الفعلية على تقاليد الأمور فى داخل الدولة ، وكل امتناع عن تقرير هذه الواقعة ، والاعتراف بها من جانب دولة أو دول أجنبية ، يعد تدخلا أيضا فى الشئون الداخلية لدولة مستقلة ، وهو أمر فى كلتا الحالتين لا يتفق مع القانون الدولى العام .

وفى عام ١٩٤٠ وجدت حالة شاذة لا مثيل لها فى الماضى فى العلاقات الدولية . وهى حالة رؤساء الدول الأجنبية الذين يجبرون على الاقامة فى خارج أقليم دولهم . ولقد بدأ الأمر بحضور الأسرة المالكة والحكومة الهولندية الى لندن ، ثم تلا ذلك حضور طائفة أخرى من رؤساء الدول الملوك وحكوماتهم الذين استقروا فى انجلترا . ولقد اعترفت انجلترا لرؤســاء الدول الأجنبية الذين اضطرتهم ظروف الحرب العالمية الثانية ، احتلال أقاليم دولهم وانشاء حكومات أخرى موالية لقوات الاحتلال ، بجميع الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول .

ولقد استمر قيام رؤســاء البعثات الدبلوماسية الانجليزية المعتمدين لدى رؤساء الدول السابق الاشارة اليهم فى مباشرة مهام وظائفهم . ولكن لم يكن يعترف لهم من الحصانات الدبلوماسية الا بقدر ضئيل جدا ، وذلك على سبيل المجاملة ، وفقط فى مســائل المرور الغير هامه . ولقد أقامت حكومات الدول السابقة أجهزتها التنفيذية والادارية على اقليم انجلترا ، وكان ينظر الى هذه الفروع على أساس أنها معفاة من الخضوع للسيادة والتشريع البريطانى ، وصرح الحلفاء لهذه الحكومات بمقتضى قانون صدر فى انجلترا عام ١٩٤١ بأن تقيم فى انجلترا محاكم قضائية أطلق عليها اسم المحاكم البحرية Maritune Courts تمتد ولايتها على الأشخاص الذين ليسوا من رعايا انجلترا ، وذلك بالنسبة لبعض المسائل التى نص عليها القانون السابق على سبيل الحصر(٩٩) .

---

(٩٩) راجع Snow المرجع السابق ص ١ فقرة ١٥

هل هناك فرق بين رؤساء الدول الملكية ، ورؤساء الدول الجمهورية فى التمتع بالحصانات والامتيازات السابقة ؟

وجد من شراح القانون الدولى العام من تبنى الرأى القائل بأن الحصانات والامتيازات السابقة المعترف بها فى القانون الدولى العام لرؤساء الدول أثناء وجودهم فى الخارج لا تثبت الا لرؤساء الدول الملوك دون غيرهم . ويعد هذا الرأى من قبيل الدفاع عن النظم الملكية ومحاربة نظم الحكم الجمهورى ، عندما بدأت تظهر لأول مرة بعد قيام الثورة الفرنسية حيث تكتل ملوك أوروبا للقضاء على هذا الشكل الجديد من أشكال الحكومات ، ولقد كان من الممكن أن نغفر لبعض الكتاب الأوائل الذين عاصروا ميلاد النظم الجمهورية الرأى السابق نظرا لأنهم كانوا أمام ظاهرة جديدة فى النظم السياسية .

ولكن الأمر الغريب حقا هو أن نجد شراحا فى القرن الحالى ، بل فى الوقت المعاصر ، يدافعون عن الرأى القاضى بعدم تمتع رؤساء الجمهورية بالحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول الأجنبية ، وأن رئيس الجمهورية عندما يوجد فى الخارج يتمتع بالحصانات الدبلوماسية ،وليس بحصانات رؤساءالدول . ويلاحظ هذا الفريق أن رؤساء الدول والملوك يتمتعون هم أيضا بالحصانات الدبلوماسية عندما يوجدون فى الخارج ويباشرون أعمالا دبلوماسية ، ولكنهم يتمتعون زيادة على هذه الحصانات بالحصانات والامتيازات المقررة فى القانون الدولى العام لرؤساء الدول الأجنبية ، وهى حصانات لا تثبت ان للملوك الذين لهم صفة السادة ، وليس لرؤساء الجمهوريات الذين هم فى الواقع مجرد رؤساء للسلطه التنفيذية ، أى مجرد أحد موظفى الدولة ، وان كان على رأس هؤلاء الموظفين جميعهم(١٠٠)

ولكن يلاحظ أن الوضع القانونى لرؤساء الدول الأجانب الذى استقر فى العرف الدولى انما يثبت له بمقتضى هذه الصفة وليس بصفته الشخصية ،

---

(١٠٠) من هذا الراى راجع Meyking lexterritorialité. Recueil de Cours, 1925, 2
« Il n' est pas souverain, mais seulement chef du pouvoir executif et simple fonctionnaire employé de l'Etat qui preside Dans ce cas l'exterritorialité n'a aucune justefication

وذلك لأن هذا الوضع القانونى ينبثق ويؤسس على الحقوق والواجبات الدلية التى تتمتع بها دولته وليس مؤسسا على حقوق دولية معترف بها له شخصيا .

ويترتب على ذلك أن جميع مظاهر الاحترام والامتيازات والحصانات الثابتة لرؤساء الدول تجاه الدول الأجنبية ، أنها مبنية على الاحترام الواجب للدول باعتبارها أعضاء متساوية فى الجماعة الدولية[101] .

واذا كان الأمر كذلك ، أى أن مناط الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول فى الخارج هو الاحترام الواجب للدول ذاتها . وأيضا ضرورة احترام سيادة الدولة فى شخص رئيسها ، فانه يكون من غير المقبول التسليم بوجود أدنى فرق بخصوص الحصانات والامتيازات ومراسيم الاحترام والاستقبالات بين رؤساء الدول الملوك ورؤساء الجمهوريات .

بل ان العمل قد جرى فعلا على هذه القاعدة . من ذلك استقبال رئيس جمهورية الولايات المتحدة من جانب انجلترا عام ١٩١٨ الاستقبال المخصص لرؤساء الدول الملوك . وأيضا استقبال رئيس الجمهورية الفرنسية من جانب روسيا القيصرية عام ١٩١٤ . ومن جانب انجلترا عام ١٩٢٧ ، ١٩٥٠ ، الاستقبال المخصص للملوك .

ولقد ترتب على ذلك أن تعد الآن فى حكم المسائل التاريخية المهجورة ، قواعد القانون الدولى العام التقليدى التى كانت تؤكد أفضلية الملوك The pre-eminence of monarchs فى مراسيم التحيات والاستقبالات . على رؤساء الجمهوريات[102] .

---

(١٠١) راجع Oppenheim ص ٧٥٧ وراجع ايضا Cavaré ص ١٠ بخصوص تدبير الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول فى الخارج .

(١٠٢) بخصوص الجدل حول المساواة وعدم المساواة فى التمتع بالحصانات والامتيازات المقررة فى القانون الدولى العام لرؤساء الدول الأجنبية ، بين الملوك رؤساء الجمهوريات راجع oppenheim ص ٧٥٨ — ٧٦٣ و Satow صفحة ٦ — ٧ الفقرات ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ وراجع ايضا الصفحة الحادية عشرة من مؤلف الأستاذ Fauchille المرجع السابق الذى ينكر وجود ادنى فرق بين الملوك ورؤساء الجمهوريات والحصانات .

مشكلة الأسبقيه بين الدول وتقسيم رؤسائها الى درجات :

أولا ــ الأسبقيه بين الدول(١٠٣)

فى العصــور الأولى كان البابا يدعى لنفسه حق ترتيب درجــات الدول ورؤسائها ، وكان يعطى لنفسه ولدولته المرتبة الأولى ، يليه فى المرتبة الثانية الامبراطورية الرومانية المقدسة ، أى الامبراطورية الجرمانية . وفى المرتبة الثالثة ملــك الرومان The King of the Romans الذى كان يعد الوريث الظــاهر لامبراطور الامبراطورية الرومانية المقدسة ، ثم يلى ذلك ترتيب الدول الأوروبية الأخرى فى درجات أدنى من البابا والامبراطورية الرومانية ، وكان البابا يحدد بالنسبة لكل من هذه الدول الأوروبية الأخرى الدرجة التى تحتلها بالنسبة لســائر الدول والامارات الأورورببة الأخرى . راجع قائمة ترتيب دول أوربا خلال السنوات الاولى من القرن السادس عشر فى الصفحتين ٢٥ ، ٢٢ من مؤلف الأستاذ Satow السابق الاشارة اليه .

وبقى العمل بالتقليد السابق حتى سقوط الامبراطورية الرومانية المقدسة فى عام ١٩٠٥ ، حيث لم تقم أى من الدول الأوروبية بالمنازعة فى الاعتراف للدولة البابوية ورئيسها وممثلها ، بالدرجة الأولى والاعتراف بالدرجة الثانيةللامبراطورية الرومانية المقدســة ورئيسها وممثلها . ولكن بالنسبة لترتيب الدول الأوروبية الأخرى الذى كان يدعى البابا لنفسه حق الفصل فى مرتبة كل منها ازاء الأخرى ، أصبح الأمر محل نزاع من جانب هذه الدول .

من ذلك أن جوستانوس أدولفوس Gustavus Adolphus ملك السويد أكد المساواه بين الدول فى المرتبة . وهذا ما ذهبت اليه أيضا الملكة كريستينا أثناء انعقــاد مؤتمر وستفاليــا ، وطالبت انجلترا باحترام هــذه القــاعــدة أيضا بمناسبة ابرام الحلف الرباعى فى ١٧١٨ أيضا . وازاء عدم وجود قاعــدة معترف بها من جانب جميع الدول الاوربية ساد اتجاه يرمى الى ترتيب الدول

---

(١٠٣) بخصوص الاسبقية بين الدول راجع Satow الصفحات من ٢٥ ــ ٣٢

على أساس تاريخ استقلال كل منها وانشاء النظام الملكي بها . واتبــاع هذه القاعدة كان يؤدي الى اعطاء الدولة البابوية المرتبة الأولى يليها ملك الامبراطورية الرومانية الجرمانية ثم ملك الرومان في المرتبة الثالثة ثم يلي بعد ذلك سائر الدول الأوروبية الأخرى حسب الترتيب الآتي طبقا لتاريخ انشاء النظام الملكي بهــا وهي : فرنســا (٤٨١ م) أسبانيا (٧١٨ م) ، انجلترا (٨٢٧ م) النمســا (١٠٠٠ م) الدانمرك (١٠١٥) ، سيسيل (١١٣٠ م)السويد (١١٣٢ م) ، البرتغال (١١٣٩ م) بروسيا (١٧٠١ م) سردينيا (١٧٢٠ م) ، روســيا ١٧٢١ م) ، بافــاريا (١٨٠٥ م) ، الســاكسون (١٨٠٦ م) ، وورتمبورج WUTTEMBERG (ديسمبر ١٨٠٦ م) هانوفر (١٨١٤ م) هولندا (١٨١٦ م) بلجيكا (١٨٣١ م) ، اليونان (١٨٣٢ م) ، يلي ذلك تركيا التي اعترف لهــا بعضوية الجماعة الدولية والتمتع بمزايا القانون العام الأوروبي (أي القانون الدولي العام) بمقتضى معاهدة باريس بتاريخ ٣٠ مارس ١٨٥٦[١٠٤] .

ولكن لترتيب السابق لم يكن قائمــا على أساس قاعدة حازت قبول واعتراف جميع الدول بها ، وظل الأمر محل خلاف شديد بين رؤساء الدول الأوروبية أي ملوكها . ولقد انعكس هذا الخلاف في الرأي على مسألة ترتيب درجات المبعوثين الدبلوماسيين لهذه الدول في الخــارج ، أثناء حفلات الاستقبال وغــيرها من الاجتماعات الدبلوماسية التي يجتمع فيها هؤلاء في وقت واحد . من ذلك أن البابا بيوس الرابع pius IV أعلن في عام ١٥٦٤ أن فرنسا تسبق أسبانيا بخصوص مرتبة سفيري كل من هاتين الدولتين ، وفي عام ١٦٣٣ ، بمناسبة اعتزام ملك الدانمرك كرستيان الرابع الاحتفال بزواج ولده ، الأمير ولي العرش ، قــام خلاف بين سفيري فرنسا وأسبانيا بخصوص المكان المخصص لجلوس كل منهما .

وفي عام ١٦٥٧ قام خلاف مماثل في لاهاي بين سفيري الدولتين السابقتين . ولكن الخلاف الأكثر خطورة وقع في لندن بتاريخ ٣٠ سبتمبر ١٦٦١ بمناسبة الاحتفال باستقبال السفير الجديد للسويد في لندن عند دخول موكبه الرسمي لهذه

---

(١٠٤) وضع بعد اسم كل دولة بين قوسين تاريخ استقلال كل منها واقامة النظام الملكي بهــا .

ـنديه ، حيث كان التقليد الدبلوماسي يقضي بأن يرسل سفراء الدول المعتمدون في لندن عربات سفاراتهم للاشتراك في موكب السفير الجديد لكل دولة عندما ـحل لأول مرة عاصمة الدول المعتمد فيها . وهنا قام خلاف بين سفيرى فرنسا ـسبانيا على موضع عربة كل من السفارتين في الموكب الرسمي للسفير الجديد .

ولقد نشأ خلاف مماثل بين سفيرى روسيا القيصرية وفرنسا حيث كانت كل من هاتين الدولتين تتنازع على المرتبة الثالثة أي المرتبة التالية للأولى التى يسلم الجميع بها للدولة البابوية ، والثانية المعترف بها من لدن كافة دول أوروبا لصالح الامبراطورية الرومانية المقدسة . ولقد بدأ هذا التنافس على المرتبة الثالثة من جانب روسيا القيصرية وفرنسا الملكية أو الامبراطورية ، فى لندن عام ١٨٦٨ ـاء حفلة راقصة دعى اليها رجال السلك الدبلوماسى الأجنبى المعتمدون فى ـدن ، والتى أقيمت فى القصر الملكى البريطانى .

وفى عام ١٧٦٠ بمناسبة الاحتفال فى البرتغال بزواج الأميرة برازيل BRAZI وجه رئيس وزراء البرتغال الى جميع الدبلوماسيين الأجانب ـعتمدين فى البرتغال ، منشورا يعلنهم فيه بالاحتفال السابق ، ويخطرهم أيضا ن السفراء المعتمدين فى لشبونة ، باستثناء سفيرى البابا والامبراطورية الرومانية ـلمقدسة ، سيكون ترتيب جلوسهم طبقا لتاريخ اعتماد كل منهم According to the date of their Cradential

وعندما علم بهذا المنشور ، وزير خارجية فرنسا احتج عليه ، وأعلن أن ملك فرنسا لن يقبل قط التنازل عن المرتبة المقررة لعرشه ، وأن جلالته لا يعتقد أن تاريخ اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدول ، يمكن أن يعد بأى حال ، ويحت أى ادعاء . أساسا صالحا لترتيب الدول ، لأن القول بذلك يعد بمثابة انتهاك للحقوق المتعلقة بعظمة فرنسا » ، وأضاف الى ذلك أنه « اذ كان مما لا نزاع فيه ـ لا معقب على ارادة الملوك فى الشئون الداخلية لدولهم ، الا أن سلطانهم لا يمكن أن يمس حقوق الدول الأخرى ، ولا يدخل فيه موضوع تحديد مرتبة دول الأخرى دون قبول هذه الدول[١٠٥] » .

(١٠٥) بخصوص هذه الامثلة وايضا القوائم التى اعدها البابا لتحديد درجات الدول الاوروبيه راجع الصفحات ٢٥ ــ ٣٠ من مؤلف الاستاذ Satow السابق الاشارة اليـه .

وهكذا ، فان الأمثلة القليلة ، من عدد لا حصر له ، من المنازعات التى قامت بين الدول الأوروبية بخصوص تحديد درجات ومرتبة الدول بعد درجة الدولة البابوية ودرجة الامبراطورية الرومانية المقدسة ، يوضح لنا أنه لم تكن هناك قاعدة مسلمة بها من جانب جميع الدول بخصوص درجة ومرتبة كل دولة بالنسبة للدول الأخرى ، وأن الأمر كان مرده ارادة البابا ، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى نوع العلاقة التى تربطه بكل من هذه الدول ، وأيضا مدى قوة كل من الدول لتعزيز ادعائها لدرجة معينة أو مرتبة معينة ، وعلى وجه الخصوص ، المرتبة الثالثة التالية لدرجة الدولة البابوية والامبراطورية الرومانية الجرمانية . وظل الأمر كذلك ، حتى بداية القرن التاسع عشر حيث ، بدأت حلول أخرى غير الحلول السابقة ، القائمة على الارادة المنفردة للبابا ، وعلى تاريخ انشاء النظام الملكى .

وعند انعقاد[١٠٦] مؤتمر فينيا عام ١٨١٥ شكلت لجنة خاصة لدراسة هذا الموضوع . وبعد مداولات استمرت شهرين ، قدمت هذه اللجنة اقتراحاتها بخصوص هذه المشكلة ، وهى اقتراحات كانت تقوم على أساس تقسيم الدول ثلاث درجات ، وبالتالى التمييز بين الممثلين الدبلوماسيين للدول بين ثلاث طوائف، وذلك تبعا للمرتبة المقررة لدولة الممثل الدبلوماسى .

ولكن نظرا لأن هذه الاقتراحات لم تحظ بالقبول الاجتماعى ، وخصوصا بالنسبة لمرتبة الجمهوريات الكبرى ، أهمل الموضوع الخاص بالأسبقية بين الدول ودرجاتها ، واكتفى المؤتمر بالاهتمام بمسألة فرعية وهى التى كانت تثير الصعوبات العملية والخاصة بالأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية للدول . ونجح مؤتمر فيينا الأول عام ١٨١٥ وأيضا مؤتمر اكس لاشابل عام ١٨١٨ فى تحديد درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية وفى اعتماد القاعدة القاضية بأن رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى كل دولة يتم تحديد أسبقيتهم حسب درجاتهم وأنه فى داخل كل درجة من الدرجات تكون الأسبقية على أساس تاريخ اعتماد كل منهم أو تاريخ الاعلان الرسمى لوصول كل منهم أو تاريخ تقديم صورة من

---

(١٠٦) راجع المراجع السابق ص ٣٠ ــ ٣٢

أوراق الاعتماد الى الجهات المختصة فى الدولة المرسل اليها الممثل الدبلوماسى توطئة لعرضها على رئيس هذه الدولة وتحديد تاريخ تقديمها اليه ، وذلك على تنصيل محله دراسة الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية .

ومن أجل القضاء على آثار الادعاء التاريخى القائم على أســاس أن بعض رؤساء الدول المتوجين تكون مرتبتهم ودرجة دولهم أسبق من بعضهم الآخر ، قرر مؤتمر فينا ١٨١٥ بأنه بالنسبة للمعاهدات وغيرها من الأعمال الدولية التى تتم بين الدول ، فان ممثلى كل الدول الأطراف فى الاتفاق الدولى يقومون فى كل حالة بدراسة طريقة التوقيع عليها ، وترتيب ذكر الدول الأطراف فى الاتفاق وطريقة توقيع ممثليها عليه .

وقرر المؤتمر أيضــا أنه بالنسبة للمعاهدات وغيرها من الأعمال القــانونية الدولية ، التى تقع بين عدة دول ، فان ممثلى هذه الدول يقومون بتحديد طريقة التوقيع عن الاتفاق أو العمل القانونى ؛ أى الترتيب الذى ينبع فى توقيع رؤساء الدول وممثليهم على هذه الأعمال .

ثم ظهر بعد ذلك نظام للتوقيع للقضاء على الاشكال السابق يطلق عليه نظام التوقيع بالتناوب l'Abternact ، يلجأ اليه فى حالة الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف حيث كان يخصص لكل دولة صورة من الاتفاق أو الوثيقة يبدأ فيها بذكر اسم هذه الدولة ورئيسها وممثله الدبلوماسى فى المفاوضات والتوقيع ، ثم يتم التوقيع عليها أولا من جانب رئيس هذه الدولة أو ممثله ، يلى ذلك ذكر أسماء الدول الأخرى الأطراف فى الاتفاق وممثليها وتوقيعاتهم .

ولقد أدى سقوط الامبراطورية الرومانية المقدسة فى يوليو ١٨٠٦ ، الى انقضــاء ادعاء هذه الامبراطورية المرتبة الثانية وتقدمها على ســائر الدول الأخرى ؛ ولم يستطيع امبراطور النمســا الذى لم يثبت له هذا اللقب الا منذ ١٨٠٤ أن يطــالب الدول بالامتياز الذى كان مقررا من قبل للامبراطــورية الرومانية الجرمانية . ثم ان فرنسا فى عام ١٨١٥ لم تكن فى وضع دولى يمكنها من أن تعيد ادعاءاتها التى سبق أن رأينا بعض أمثلة لها ، والخاصة باحتلالها الدرجة الثالثة دون غيرها من سائر الدول الأوروبية الأخرى .

وهكذا بررت الظروف الســابقة لكى نكون فى عام ١٨١٥ أمام قاعدة مستقرة فى القانون الدولى العام تقضى بالمساواة فى المرتبة والدرجة بين جميع الدول المســتقلة **Equality inpoint of rank of all independent sovereign States** وأصــبحت هذه القاعدة مســلمة فى العلاقات الدولية ، وترتب على ذلك أن جميع الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف أو الجمــاعية أصبحت تبرم من أصل واحد ، ويتم ذكر الأطراف فيها حسب الترتيب الهجائى لأســماء هذه الدول ، وكذلك اعتمدت ذات القاعدة بخصوص التوقيع عليها ، وبذلك أهملت عملا الطريقة المعروفة باسم **l'Alternant** التى سبق أن أشرنا اليها .

ولم تخالف القاعدة السابقة الا فى بعض المعاهدات ، مثل معاهدة فرنسا والمعاهدات الأخرى التى تمخض عنها مؤتمر الصلح بباريس الذى انعقد عام ١٩١٩ على أثر انتهاء الحرب العالمية الأولى ، وذلك لأنه فى جميع هذه المعاهدات ذكرت دول الحلفاء الخمســة متقدمــة بذلك على سائر الدول الأخرى التى اشتركت فى المؤتمر ، ووقعت على المعاهدات التى تمخض عنها هذا المؤتمر .

ويلاحظ أن الاختلاف فى تسمية الدولة قد يترتب عليه اختلاف موضع الدولة فى المؤتمرات الدولية . من ذلك أنه خلال مؤتمر السلام الأول الذى اجتمع فى لاهاى عام ١٨٩٩ جلس ممثلو الولايات المتحدة فى المكان المخصص حسب حرف E (Etats unis) ولكن فى مؤتمر الســلام الثــانى الذى انعقــد فى لاهاى عام ١٩٠٧ احتل وفد الولايات المتحدة الأمريكية المكان المخصص حسب حرف (A) وذلك لأن التسمية الرسمية للولايات المتحدة هى الولايات المتحدة لأمريكــا United States of America ، وهكذا ، بفضــل هذه التســمية ، استفاد وفد الولايات المتحدة الأمريكيــة من مزايا الحرف الأول الهجــائى ، وجلس فى مكان يسبق المكــان الذى جلس فيه سائر ممثلى الدول الأمريكية الأخرى حسب الترتيب الهجائى لأسماء هذه الدول .

مشكلة ألقاب رؤساء الدول(١٠٧) : **تعد هذه المشكلة من الأمور التى كانت محل خلاف فى الماضى ، وكان البابا وامبراطور الامبراطورية الرومانية المقدسة**

---

(١٠٧) راجع ساتو .Satow, p. 33 — 39

يدعيان الحق فى خلع الألقاب على رؤساء الدول الأخرى . ولكن يعد الان من الأمور التى لا ينازع فيها أحد ، أن لكل دولة أن تختار اسمها ، وكذلك أيضا ألقاب رئيسها ، بدون اعتداء على حقوق دولة أخرى ، كما حصل عندما لقب ملك ايطاليا نفسه بامبراطور الحبشة بعد غزوها ، حيث امتنعت بعض الدول عن الاعتراف له بهذا اللقب ، على أساس أنه ليس هناك سند مشروع يخول ملك ايطاليا حمل لقب امبراطور الحبشة .

مشكلة الأسبقية بين رؤساء الدول[١٠٨] . انعكس الخلاف الذى سبق أن أشرنا اليه بايجاز بخصوص درجات الدول والاسبقية بينهما ، على مسألة الأسبقية بين رؤساء هذه الدول . ومن الطبيعى أن يدعى هنا أيضاً البابا لنفسه حق التقدم على سائر رؤساء الدول الأخرى ، وأن يليه فى الادعاء ، امبراطور الامبراطورية الرومانية المقدسة ليشغل المرتبة الثانية ، ثم يقوم البابا بترتيب رؤساء سائر الدول الأخرى . كما سبق أن رأينا بخصوص درجات الدول . وذلك على أساس تاريخ انشاء النظام الملكى فى كل دولة ، وهى قاعدة ظلت محل خلاف من جانب سائر الدول الأوربية ، ولم يستقر الوضع الا فى مستهل القرن التاسع عشر ، الذى ظهرت فيه قاعدة المساواة بين الدول .

وأيضا عندما ظهرت النظم الجمهوريـة لأول مرة ، ادعى الملوك لأنفسهم حق الصدارة فى الاجتماعات الدولية على رؤساء الجمهوريات . ولكن استقرار النظام الجمهورى وانشائه فى دول كبرى مثل فرنسا والاتحاد السوفيتى ، وازدياد عدد الدول النظم الجمهورية ، قضى على الادعاء السابق .

وهكذا فان استقرار قاعدة المساواة بين الدول ، وأيضا القضاء على ادعاء الملوك تقدمهم على رؤساء الجمهوريات ، أديا الى استقرار قاعدة هامة وهى المساواة فى الدرجة بين سائر رؤساء الدول ، وأنه عند اجتماع أكثر من رئيس دولتين فى المؤتمرات الدولية ، يكون ترتيب جلوسهم حسب الترتيب الهجائى لرؤساء دولهم ، وأيضا يتولون رئاسة هذه المؤتمرات طبقا للقاعدة السابقة ، ما لم

(١٠٨) راجع Satow الصفحات من ٣٩ الى ٤٤ تحت عنوان :
Precedence among Sovereigns.

يوافق المؤتمر على قاعدة مخالفة . وتتبع ذات القاعدة عند اجتماعهم بمناسبة الاحتفال بمناسبة وطنية أو تتويج ملك احدى الدول ، أو للاشتراك فى تشييع جنازة رئيس دولة من الدول .

ويلاحظ أنه فى بعض الأحيان التى يتم فيها اجتماع رؤساء دول ، بعضهم ملوك ، والبعض الآخر رؤساء جمهوريات ، تجرى التقاليد بأن يتصدر الملوك وأن يتم الترتيب بينهم ، حسب تاريخ اعتلاء كل منهم العرش ، يلى ذلك رؤساء الجمهوريات حسب الترتيب الهجائى لأسماء دولهم . ولكن هذه القاعدة ليست من القواعد الوضعية فى القانون الدولى العام ، بل ترجع الى مجرد المجاملات الدولية ، وأن عدم احترامها لا ينشأ عنه مخالفة لأى من قواعد القانون الدولى العام . ويلاحظ أن هذا التقليد يراعى غالبا من جانب الدول ذات النظم الملكية ، حيث يتم ترتيب جلوس ، أو موقف رؤساء الدول الأجانب على أساس تقديم الملوك أولا ، وهذا ما تم بمناسبة تتويج جورج الخامس ملكا لانجلترا عام ١٩١١ ؛ وهو الحفل الذى لم يحضره أى من رؤساء الدول الأجنبية ، لكن مع ذلك اتبعت القاعدة السابقة بخصوص ترتيب ممثلى هذه الدول فى هذه المناسبة ، حيث رتبت أماكن جلوس هؤلاء الممثلين ، بحيث تقدم أولياء العهد فى الدول الكبرى ، يليهم الأمراء أعضاء وفودالدول السابقة ، ثم أمير ، ثم رؤساء الوفود من أولياء العهد فى الدول الأقل أهمية ، ثم وفود الولايات المتحدة وفرنسا ، ثم أمراء وأميرات الأسرة المالكة فى بريطانيا ، ثم المبعوث الخاص للفاتيكان ثم أمراء الامارات الجرمانية ، ثم أمراء الدول الشرقية . . . الخ .

وبخصوص تتويج جورج السادس عام ١٩٣٧ اتبع النظام الآتى : الأمراء أولياء العهد ممثلو الدول الممثلة فى لندن بدرجة سفير ... الخ .

وفى عام ١٩٥٢ بمناسبة تتويج اليزابيث الثانية اتبع الترتيب الآتى :

ممثلو الملوك أقارب الملكة « أى الذين تربطهم بالأسرة المالكة فى انجلترا رابطة القرابة ــ أخوات الملكة ــ ممثلو الدول الثلاث الكبرى وهى فرنسا والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ــ أعمام وعمات الملكة ــ ممثلو الدول الملكية الأخرى . ممثلو الدول الملكية الذين ليسوا من الأسرة المالكة فى هذه الدول .

ممثل دوقية لوكسمبرج . ممثل البابا . ممثلو الدول غير الملكية ، وذلك طبقـا لترتيب أسبقية سفرائها فى لندن ـــ بعض طبقات الأسرة المالكة بانجلترا ـــ ممثل ألمانيا الغربية ، ممثلوا الامارات ـــ ممثلو الدول غير الملكية التى لها تمثيل فى لندن بدرجة وزير مفوض . الطبقات الباقية من الأسرة المالكة ـــ ممثلو الدول غير الملكية التى ليس لها ممثل دبلوماسى دائم فى لندن . ويلاحظ على ماسبق أن الترتيب الذى اعتمد فى المناسبات التى أشرنا اليها ، قام على أساس تفضيل الملوك ووفودهم ، وأيضا على تفضيل الدول الكبرى ، وهو تفضيل فى كلتا الحالتين لا أساس له من القانون الدولى العام . ونلاحظ أخيرا أن الاعلان الذى أصدره الفاتيكان فى ديسمبر ١٩٣١ ووزعه على الممثلين الدبلوماسيين للدول المعتمدين لدى الفاتيكان ، قضى بأن رجال الدين من طبقة كاردينال ، تكون لهم درجة الأمراء ، وأنه طبقا للقانون الكنسى Canon law فان رتبة هؤلاء تلى مباشرة الملوك وأولياء العهد[١٠٩] .

المبحث الثانى

رئيس مجلس الوزراء (١١٠)

وظيفة رئيس مجلس الوزراء ، توجد فى الدول التى لا تعطى دساتيرها لرئيس الدولة الا بعض الوظائف الحقيقية التى يستطيع أن يباشرها شخصيا طبقا للدستور بمفرده ، وتلك هى احدى الخصائص الأساسية المميزة للنظم الديمقراطية البرلمانية des régimes parlementaires وذلك لأنه فى هذه النظم ، يباشر رئيس الدولة سلطاته الدستورية كقاعدة عامة بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء والبرلمان . ويترتب على ذلك ، أنه فى ظل هذه النظم يكون رئيس مجلس الوزراء الجهاز التنفيذى الرئيسى للدولة L'organe exécutif principal de l'Etat الذى يتخذ قراراته تحت رعاية البرلمان بمجلسيه أو أحدهما ، حسب الدساتير ، وهو يوجه مجلس

(١٠٩) راجع تفصيل ذلك ساتو ص ٤٠ ـــ ٤٢

(١١٠) راجع ساتو ص ٤٤

(١١١) فى هذا الخصوص راجع Philippe Cahier, op. cit., p. 344 -- 346

الوزراء ويكون مسئولا من الناحية السياسية أمام البرلمان عن سياسته الداخلية والخارجية .

ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو الذى يحكم فعلا الدولة ، ويتخذ القرارات الضرورية لرسم سياستها العامة فى الداخل والخارج ، ويعد الرئيس الادارى لوزير خارجيتها ، وفى حالة الخلاف بينه وبين وزير الخارجية ، فان ارادة رئيس مجلس الوزراء هى التى تسود ، طالما أنه هو المسئول عن السياسة الخارجية أمام البرلمان ، لدرجة أنه كثيرا ما يجمع شخص واحد بين وظيفتى رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية . ويترتب على ذلك أنه عندما تكون هناك مشاكل دولية هامة ، فان رئيس مجلس الوزراء هو الذى يملك سلطة اتخاذ القرارات ، وكثيرا ما يشترك شخصيا فى الاجتماعات الدولية التى تتولى مناقشة هذه المشاكل ، ولقد ترتب على ذلك أن المؤتمرات الدولية تتكون عادة من شخصيات الدول التى تملك السلطات الفعلية فى دولهم وفقا لدساتيرها ، ومن آجل ذلك نجدها ذات تشكيل مختلط ، يوجد فى داخلها رؤساء بعض الدول ، ورؤساء مجالس وزارات ، أو الوزراء الأول ، للبعض الآخر .

ومن أمثلة ذلك ، أن مؤتمر القمة الذى أنعقد فى باريس فى مايو من عام ١٩٦٠ حضره رؤساء الدول مثل الرئيس ايزنهاور ، والرئيس ديجول ، والوزير الأول فى انجلترا وهو مستر ماكميلون ، ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى ، وذلك لأنه لم يكن من المعقول لانجلترا أن ترسل عنها الملكة اليزابيث الثانية رئيسة الدولة الانجليزية ولا أن يرسل الاتحاد السوفيتى رئيس الدولة ، وذلك ، لأنهما لا يملكان سلطات حقيقية ، وأيضا لم يكن من المستساغ أن يحضر هذا المؤتمر وزير خارجية انجلترا وذلك لأن الأمر كان يتعلق باجتماع على مستوى عال ، وأيضا فى ذات المؤتمر وجدنا الاتحاد السوفيتى يمثله رئيس وزرائها السيد خروتشوف ، وذلك لذات الاعتبارات التى قضت بأن تمثل انجلترا بواسطة وزيرها الأول ، فى المؤتمر .

وهذا يؤكد أن رئيس مجلس الوزراء فى البلاد التى يوجد فيها هذا المنصب ، وتكون له سلطات حقيقية متميزة عن سلطات رئيس الدولة ، تكون له أهمية دولية مؤكدة .

ومن أجل ذلك يبدو شذوذ الفقه فى عدم تعرضه لدور رئيس مجلس الوزراء فى نطاق العلاقات الدولية . وهذا الشذوذ يرجع الى أسباب تاريخية ، حيث كان فى الماضى رؤسا الدول يملكون جميع السلطات الحقيقية ، ثم تلا ذلك ،بعد أن فقد رؤساء الدول هذه السلطات كلها أو معظمها ، وصارت سلطاتهم فى الغالب سلطات نظرية محضة لا يباشرونها الا عن طريق مجلس الوزراء والبرلمان معا ، أو باشتراك أحدهما فقط حسب الدساتير وحسب المسائل المعروضة على البحث ، أن أصبح وزراء الخارجية فى الدول التى حصل فى نظامها الدستورى هذا التطور ، أهم الذين يستقلون بمسائل العلاقات الدولية ، ولقد ساعد على ذلك أن عددا كبيرا من رؤساء مجالس الوزراء ، لم يظهروا اهتماما كبيرا بمسائل العلاقات الدولية .

ومع ذلك فلقد حصل فى اجتماعات دولية هامة أن اشترك رؤساء بعض الدول مع رؤساء مجالس وزرائهم ، ومن أمثلة ذلك مؤتمر ميونخ الذى انعقد عام ١٩٣٨ ، ومع ذلك ظل الفقه على وضعه التقليدى ، يشير دائما الى رؤساء الدول والى وزراء الخارجية ، عند دراسة أجهزة العلاقات الدولية الداخلية دون اشارة الى دور رئيس مجلس الوزراء فى هذا النطاق .

ولأول وهلة قد يبدو أن رئيس مجلس الوزراء ليس من الأجهزة العادية للعلاقات الدولية ، فلا يعتمد أمامه الدبلوماسيون الأجانب ، وليس باسمه توجه مراسلات الدولة مع الدول الأخرى عادة .

ولكن اذا كان ما سبق صحيحا من الناحية النظرية حسبما جرى عليه العمل ، الا أنه يجب ألا نغفل أنه فى الديمقراطيات البرلمانية ، يملك رئيس مجلس الوزراء سلطة الزام الدولة ، وهى سلطة تفوق بكثير ما يتمتع به رئيس الدولة ووزير الخارجية فى ظل هذه النظم السياسية .

وهكذا اذا كان رئيس مجلس الوزراء ليس من الأجهزة العادية للعلاقات الدولية ، الا أنه تكون له هذه الصفة عندما يعالج مع أقرانه من رؤساء مجالس الوزراء فى الخارج ، المسائل الدولية . ويترتب على ذلك أن رئيس مجلس الوزراء بجانب صفته كجهاز داخلى للدولة **son Caractère d'organe étatique interne**

يكون له أيضا وصـــف جهاز العلاقات الدوليـــة Un Caractère d'organe International ، وهذا ، يؤدى الى ضرورة حل المشاكل القانونية المختلفة التى تثيرها صفته الأخيرة .

وأول هذه المشاكل القانونية ، تثور المسألة الخاصة بمعرفة أهلية رئيس مجلس الوزراء فى الزام الدولة من الناحية الدولية . وهنا تكون القاعدة هى ذاتها التى سبق أن رأيناها بالنسبة لرؤساء الدول ، فالمعول عليه فى هذا الصدد هو دستور الدولة ، حيث يجب أن يرجع فى ذلك الى الوظائف التى يعطيها دســتور كل دولة تأخذ بنظام رئاسة مجلس الوزراء — الى رئيس هذا المجلس . وبالنسبة للمسائل التى لا يوجد بصددها نص واضح فى هذا الخصــوص ؛ فيجب القول بأن رئيس مجلس الوزراء يستطيع أن يلزم دولته فى حدود السلطات المعقولة التى يملكها عادة رئيس مجلس الوزراء . وعلى العكس من ذلك ، فان رئيس مجلس الوزراء لا تكون له صفة فى الالتزام باسم دولته فى الأحوال التى ينص الدستور صراحة على عدم الاعتراف له بسلطات فى خصــوص مســائل معينة ، ولا يجوز للدول الأجنبية أن تتضرر من ذلك ، وتعتبر تصرفه فى هــذه الأحوال عملا غير مشروع من جانب دولة رئيس مجلس الوزراء الذى تعامل معها باسم دولته ولكن بخصوص مسائل لا تدخل بصريح نصوص الدستور فى اختصاصاته .

ومن الملاحظ أن رئيس مجلس الوزراء لا يذهب للخــارج ، حتى فى رحلة خاصـــة Un voyage d'agrément الا بعــد أن توافق الدولة التى يريد الذهاب اليها على ذلك ، وفى العادة لا يذهب ألا لأقاليم الدول الأجنبية التى اعترفت بها حكومته .

ولا يقابل رئيس مجلس الوزراء فى الخارج بذات المراسيم والاستقبالات التى يقابل بها رؤساء الدول الأجنبية ، ولكن مع ذلك فانه يقابل باستقبال رسمى ، وفى حالة وجود رئيس مجلس وزراء ورئيس دولة أجنبية على اقليم دولة واحدة ، فان رئيس الدولة يتقدم من حيث البروتوكول على رئيس مجلس الوزراء ، حتى ولو كان كل منهما يمثل دولة أجنبية مختلفة .

ولم يتعرض فقهاء القانون الدولى لتحديد الوضع القـانونى لرئيس مجلس الوزراء فى الخارج ، وهو اهمال قد يؤدى الى القول بأنه يتمتع بذات الوضع الذى يعترف به لأى موظف كبير أجنبى حالة وجوده فى الخارج .

ولكن لا يمكن قبول هذا الحل . وذلك لأن رئيس مجلس الوزراء ليس مجرد موظف أجنبى ، يضاف الى ذلك أن المسائل التى يعالجها خلال اقامته الرسمية فى الخارج ، هى من المسائل التى تتطلب أن يحاط بحماية خاصة .

ويترتب على ذلك أن رئيس مجلس الوزراء أثناء اقامته الرسـمية فى الخارج يتمتع بطائفة من الحصانات والامتيازات ، أهمها الحصانة الشخصية وحصانة مقر اقامتـــه l'inviolabilité de sa personne et de sa demeure فـــلا يجوز القبض عليه ، وفى حالة ارتكابه أعمالا غير مشروعه طبقا للقانون الداخلى للدولة التى يقيم فيها ، فان الاجراء الوحيدالذى يكون من حق هذهالدولة أن تتخذ ضده هو أن تطلب منه مغادرة اقليمها ، وفى حالة امتناعه ، يكون لها أن تطرده .

ويجب أيضا أن تحاط تنقلاته بحماية من جانب سلطات الدولة الاقليمية حتى لا يقع أى اعتداء عليه .

ويرى الأستاذ فيليب كاييى[113] أن رئيس مجلس الوزراء ، على خلاف رئيس الدولة الأجنبية ، لا يتمتع بحصـــانة تشريعية ، وذلك لأن هـــذه الحصانة تعـــد ضرورية لرؤساء الدول الأجانب ، لأن أى اعتداء يقع عليهم ، يعد أنه قد وقع على الدولة ذاتها ، وليس لرئيس مجلس الوزراء هذه الصفة ، بل ان وصفه الممتاز يرجع فقط الى الحاجة فى أن يقوم بحرية بالوظائف التى من أجلها سافر فى رحلة رسمية للخارج . وعلى ذلك ، فان عدم اعفائه من اختصـــاص المحاكم الاقليمية فى الدولة التى يوجد فيهـــا فى رحلة ، ولا الهجوم الـــذى يتعرض له من جانب صحافة هذه الدولة ، لا يمكن أن يؤثر على حريته فى القيام بهذه الوظائف . ومن أجل ذلك ، فان القوانين الداخلية للدول لا تنص على حماية خاصة ، عن طريق تقرير عقوبة خاصة ، للجرائم التى ترتكب ضد رؤساء مجالس الوزراء الأجانب ، كما هو الحال بالنسبة لرؤساء الدول الأجانب .

(١١٣) المرجع السابق ص ٣٤٦

وبخصوص الحصانة القضائية[113] ، فان رئيس مجلس الوزراء يتمتع بحصانة كاملة أمام المحاكم الجنائية ومحاكم البوليس .

أما عن حصانته أمام المحاكم المدنية ، فهى تشمل جميع الأعمال التى يأتيها بناء على صفته الرسمية ، أى باعتباره رئيسا لمجلس وزراء دولة أجنبية ، وذلك لأن مثل هذه الأعمال تنسب مباشرة الى دولته ، ولا تخضع بالتالى للرقابة القضائية من جانب محاكم دولة أجنبية .

أما بخصوص الحصانة القضائية أمام المحاكم المدنية بالنسبة للأعمال الخاصة التى يقوم بها رئيس مجلس وزراء لدولة أجنبية Les actes privés ، فان الأستاذ فيليب كايبى[114] ، يرى تمتعه بها . وذلك لأن الرأى العكسى ، يؤدى فى رأيه الى التأثير على رئيس مجلس الوزراء ، وينتج عن ذلك تأثير فى استعمالها يضر بمركزه ولا يساعده على أداءمهمته ، ولذلك فهو يعترف له بهذه الحصانة بالقدر الذى يسلم هذا المؤلف بها لرئيس الدولة الأجنبية ذاته ، أى بالقدر الذى ترفع فيه الى القضاء المدنى دعاوى متعلقة بأعمال خاصة لرئيس مجلس وزراء لدولة أجنبية ، حال وجود هذا الأخير ، على اقليم الدولة ، التى ترفع الى محاكمها هذه الدعاوى أو تنظر هذه الدعاوى حال وجوده . ولكن عندما يغادر اقليم الدولة ويعود الي دولته ، فان رئيس الوزراء لا يتمتع بهذه الحصانة ، وهو فى ذلك يقول :

Plus douteuse semble la question de l'immunité de juidiction civile pour ls actes privés. Nous sommes partisans d'accorder l'immunite Car admettre le contraire serait Ouvrire la porte à des abus et à des tracasseries. Naturellement cette immunite ne lui sera accordée que lorsqu il est présent et en mission, sur le territoire étranger; dès qu'il le quitte et qu'il rentre sur son territoire national, aucun privilège ne lui est plus dû[115]

(١١٣) المرجع السابق ٣٤٦
(١١٤) المرجع السابق ص ٣٤٦
(١١٥) المرجع السابق ص ٣٤٦

ونحن نرى أن يطبق هنا الحل الذى قلنا به بمناسبة الأعمال الخاصة لرؤساء الدول الأجانب وهو عدم تمتعهم بالحصانة القضائية بالنسبة لهذه الأعمال. وذلك للأسباب التى شرحناها سابقا عند معالجتنا لهذه النقطة بخصوص رؤساء الدول الأجانب، ونضيف اليها أن الحل الذى يقول به الأستاذ فيليب كاييى ليس عمليا، فكيف يمكن القول بأن رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء لدولة أجنبية يتمتع بحصانة قضائية بالنسبة للأعمال الخاصة وذلك عندما يكون موجودا على اقليم الدولة الأجنبية، ولا يتمتع بها بعدم رحيله. فماذا يكون مصير الدعاوى التى ترفع قبل أن يقدم الى اقليم الدولة الأجنبية، ثم لا يأتى دور نظرها الا فى وقت يصادف، مجرد مصادفة، وجوده على اقليم الدولة لعدة أيام بل ليوم واحد، يكون هو اليوم الذى حدد ـ دون معرفة المحكمة بوجوده، لنظر الدعوى المرفوعة ضد رئيس دولة أجنبية أو رئيس وزرائها!.

وفى مسائل الجمارك. فان قواعد المجاملات الدولية، تفرض على الدولة الأجنبية: أن تعفى من الرسوم الجمركية رئيس مجلس الوزراء؛ وأيضا لاتفتح ولا تفتش حقائبه. وذلك حتى يحافظ على سرية وثائقه وأوراقه التى تتضمنها هذه الحقائب.

ونلاحظ أخيرا. أن رئيس مجلس الوزراء الذى يسافر باسم غير معلوم فى رحلة خاصة Voyage d'agrément لا يتمتع بأى من الحصانات والامتيازات السابقة ويسرى الحل ذاته على رؤساء مجالس الوزراء السابقين(١١٦).

المبحث الثالث

وزير الخارجية

فى معظم الدول يطلق على الوزير الذى يشرف على العلاقات الخارجية لقب وزير الشئون الخارجية Minister for Foreign Affairs فى اللغة الانجليزية وبالفرنسية Ministre des affaires etrangères أو وزير العلاقات الأجنبية

(١١٦) المرجع السابق ص ٣٤٦.

Minister of Forign relations بالفرنسية ،والانجليزية Ministre des relations étrangères

وفى المملكة المتحدة يطلق عليه اسم سكرتير الدولة للشئون الخارجية Secretary of State for foreign Affairs وفى الولايات المتحدة الأمريكية سكرتير الدولة Secretary of State مع أن سلطة رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة تسود فى نطاق العلاقات الخارجية . وفى الاتحاد السوفيتى يطلق عليه مفوض الشعب للشئون الخارجية Peopl's Commissary for Foreign Affairs ، ويطلق عليه فى أسبانيا اسم وزير الدولة
وفى اللغة العربية وهى اللغة الرسمية للدول العربية يطلق على عضو الحكومة الذى يشرف على العلاقات الخارجية اسم وزير الخارجية [١١٧] .

ويرتبط تاريخ وزارات الخارجية فى العالم تقريبا بتاريخ ظهور العلاقات الدبلوماسية الدائمة ، أو على الأقل يمكن أن يقال أنه ابتداء من هذا التاريخ ظهرت الادارات الحكومية الداخلية التى تعد الأصل التاريخى لوزارات الخارجية فى العالم فى الوقت المعاصر .

وبيان علة ذلك يرجع الى أنه عندما أدت الظروف التاريخية للعلاقات الدولية الى ظهور وتأكيد نظام الدبلوماسية الدائمة ، وجدت حكومات الدولة أنفسها مضطرة الى انشاء ادراة داخلية ، مكتب خاص ؛ يعكف على المسائل الخاصة بالعلاقات الدولية ، ومع تطور العلاقات الدولية وازدياد أهميتها ، تطورت هذه الادارات أو المكاتب الحكومية المختصة بهذه العلاقات ، حتى أصبحت ما يعرف الآن بوزارات الخارجية .

ومن أمثلة ذلك أنه فى عام ١٥٨٩ أصدر هنرى الثالث ملك فرنسا لائحة تقضى بأن يعهد الى سكرتير جميع ما يتعلق بالاتصال بالخارج ، ثم ازدادت أهمية هذه الادارات فيما بعد ابتداء من عهد لويس الرابع عشر[١١٨] .

---

(١١٧) راجع Satow ص ٢٠ ــ ٢١ فقرة رقم ٢٥ وراجع Fauchile المرجع السابق ص ٣ فى التسميات المختلفة لوزير الخارجية .

(١١٨) بخصوص تطور وزارات الخارجية فى العالم راجع Cehier المرجع السابق ص ٣٤٧ Satow المرجع السابق ص ٢١ ــ ٢٣ ، راجع أيضا الأهرام الاقتصادى العدد ١٨٧ أول يونيو ١٩٦٣ ص ٣٠ ــ ٣٢ حيث يوجد بحث للدكتور عز الدين فودة بخصوص تطور وزارة الخارجية المصرية .

وفى انجلترا يرجع تاريخ نشأة وزارة الخارجية البريطانية التى يطلق عليها Foreign Office الى عام ١٢٥٣ ، ولكن فقط خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر بدأت تظهر أهميته الفعلية .

ولكن عندما ظهرت العلاقات الدبلوماسية الدائمة صحبها تضخم فى علاقات الدول من حيث الحجم ، ثم ان العلاقات الدبلوماسية الدائمة تقتضى وجـود موظفين متخصصين فى العلاقات الدولية ، لابد من أن يوجد بجانبهم مجموعة أخرى من الموظفين الاداريين ، وأن تكون كل من هـاتين المجموعتين تحت اشراف وادارة ومسئولية رئيس ادارى أعلى ، هو مايطلق عليه الآن وزير الخارجية أو غيرها من التسميات التى أشرنا الى بعض منها . وهكذا فانه خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر أنشأت معظم دول أوروبا ادارات خاصة للشئون الخارجية(١١٩) .

ويرى الدكتور عز الدين فوده أن وزارة الخارجية المصرية تعد أقدم وزارة خارجية فى العالم وذلك لأن مصر الفرعونية هى أول الدول التى عرفت نظام الوزارة . ومنذ ذلك العهد البعيد السابق على الميلاد ، كان المصريون أول من تنبه الى أهمية انشاء ديوان خاص يهتم برسائل الدولة العامة والدولية ، وعهد اليه بتحرير هذه الرسائل وتسجيلها وحفظها . وأنشأت مصر الفرعونية أيضا مدرسة تهتم باعداد موظفى العلاقات الدبلوماسية ، ودراسة اللغات السامية المختلفة ، خصوصا اللغة البابلية التى كانت اللغة الدبلوماسية فى منطقة الشرق الأوسط .

ويرى أيضا أن مصر العربية عرفت كذلك ديوانا أو وزارة للشئون الخارجية كان يطلق عليها أولا « ديوان الرسائل » ثم حلت محله تسمية « ديوان المكاتبات » ثم « ديوان الانشاء » ، وكان يهتم هذا الديوان بمكاتبات الدولة .

وفى مستهل القرن التاسع عشر ، وعلى وجه التحديد عام ١٨٣٥ اهتمام المشرع المصرى الحديث بتنظيم وزارة الخارجية وذلك عن طريق انشاء ديوان الأمور الأفرنجية والتجارة المصرية . وعلى أثر صدور أمر الخديوى اسماعيل بانشاء مجلس النظار فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ ، أنشئت وزارة الخارجية ، ولم يلغ منصب

---

(١١٩) راجع فى ذلك Satow المرجع السابق ص ٢٢ — ٢٣ فقرة ٢٨

وزير الخارجية الا بعد أن فرضت الحماية الانجليزية على مصر فى ١٨ ديسمبر ١٩١٤ . وأثناء المفاوضات التى دارت بين ممثلى الأحزاب المصرية وانجلترا ، وهى المفاوضات التى تمخضت عن تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ تمسك الجانب المصرى فى هذه المفاوضات بضرورة اعادة منصب وزير الخارجية والاعتراف لمصر بتبادل التمثيل الدبلوماسى مع الدول الأجنبية لأن هذا يعد من أهم سمات الاستقلال ، وبالرغم من المعارضة التى قوبل بها هذا الطلب من جانب انجلترا ، الا أن تمسك المفاوض المصرى به واصراره عليه ، حمل انجلترا على التسليم به . ومن ذلك التاريخ أخذت أهمية وزارة الخارجية فى مصر تتزايد باستمرار[١٢٠] .

ويرى الدكتور حافظ غانم أن وزارة الخارجية المصرية أنشئت عقب استقلال مصر فى ١٥ مارس ١٩٢٢ ، وأن أول قانون اهتم بتنظيمها هو قانون صدر عام ١٩٢٥ الذى عدل عدة مرات ، أهمها التعديل الذى أدخل عام ١٩٥٥ بالقانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٥ الذى بناء عليه أصدر مجلس الوزراء فى ٢١ سبتمبر ١٩٥٥ قرارا بتنظيم الديوان العام لوزارة الخارجية . وعندما قامت الوحدة بين جمهورية مصر والجمهورية السورية ونشأ من اندماجهما تكوين الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ ، تم ادماج وزارتى الخارجية فى الدولتين وتكونت منهما وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة . وصدر أيضا بعد ذلك القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ الذى أعاد تعيين موظفى وزارة الخارجية . كما صدر أيضا القرار الجمهورى رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٥٩ الذى وحد شروط الخدمة فى وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة وذلك عن طريق تطبيق اللائحة التنظيمية للخدمة فى وزارة الخارجية الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٨ على موظفى وزارة الخارجية من أبناء الاقليم الشمالى .

ثم صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٥٩ الخاص بشروط التعيين فى وظائف الملحقين فى وزارة الخارجية ، والقرار الجمهورى رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٩ بشأن توحيد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى[١٢١] .

---

(١٢٠) فى تطور وزارة الخارجية المصرية حتى عهد الاستقلال راجع الدكتور عز الدين فودة ، الأهرام الاقتصادى العدد ١٧٨ أول يونيو ١٩٦٣ ص ٢٨ — ٣٩

(١٢١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم : العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٦٢ ، ص ٣٠

ويلاحظ أيضا أن البابا ، وهو رئيس الكنيسة الكاثوليكية ، كان يباشر حتى عام ١٨٧٠ سيادة دينية على العالم الكاثوليكى ، وسيادة زمنية على مدينة روما والمقاطعات المجاورة لها . ولكن فى عـام ١٨٧٠ احتلت الجيوش الايطالية روما وقوضت بذلك المملكة البابوية ، ولم يسو الخلاف الا بالاتفاق الذى أبرم بين ايطاليا والبابا فى ١١ فبراير سنة ١٩٢٩ حيث تنازلت بمقتضاه ايطاليا للبابا عن مدينة الفاتيكان . وحسب القانون الكنسى ، فان البابا يعد رئيس دولة الفاتيكان ، يليه فى الأهمية وكيل الدولة ، وهو بمثابة وزير الخارجية ، لأنه يختص بالنشاط الدبلوماسى الذى يقوم به المبعوثون الدبلوماسـيون لدولة الفاتيكان والذين يطلق عليهم : القاصدون الرسوليون ، وهم سفراء دائمون للفاتيكان لدى كثير من الدول . ونشاط دبلوماسية الفاتيكان تظهر بوضوح فى نشاط رجال الدين من قساوسة ورهبان وراهبات ، الذين يبلغ عددهم نحو مليون ونصف مليون فى مختلف أنحاء العالم .

ومن مظاهر نفوذ الفاتيكان فى السياسة الدولية ، أن كثير من الأحزاب الحاكمة فى دول مختلفة تتخذ أسـماء مثل « الديمقراطى المسيحى » أو « الاشـتراكى المسيحى » وذلك لأن الحزب الديمقراطى المسيحى فى ايطاليا أو غيره من عشرات الأحزاب ، والمنظمات السياسية فى أوروبا وأمريكا اللاتينية ،تخضع لنفوذ البابا رئيس الفاتيكان .

وخلف القوة الدينية والدبلوماسية للفاتيكان توجد قوة مادية لا يستهان بها ، فلدولة الفاتيكان بنوك ، وشركات وممتلكات فى كثير من بلاد العالم ، وتملك أيضا عدة صحف ومجلات ومحطات اذاعة فى مختلف انحاء العالم ، بل تعتبر محطة اذاعة الفاتيكان من أقوى محطات الاذاعة فى أوروبا وهى تذيع بأكثر من خمسين لغة(١٢٢) .

اقسام وزارة الخارجية (١٢٣)

. تنظـيم وزارة الخارجية يعد من المسـائل التى يفصـل فيها القانون الداخلى لكـل دولـة . ويترتب على ذلك اختلافـه من دولـة

(١٢٢) راجع : الأهرام الاقتصـادى العدد ١٧٨ اول يونيـو ١٩٦٣ ص ٢١ ، دبلوماسية الفاتيكان .

(١٢٣) فى ذلك راجع Philippe cahier المرجع السابق ص ٣٥٣-٣٥٩ Rousseau -

لأخرى . ولكن نظرا لتشـابه الوظائف التى تقوم بهـا وزارات الخارجيـة فى العلاقات الدولية ، فهنـاك تماثل فى كثير من أوجه هذا التنظيم ، يمكن تحديد خطوطه الرئيسية على الوجه الآتى :

١ ـ مكتب الوزير والسكرتارية :

ومكتب وزير الخارجية يضم المساعدين المباشرين للوزير ، وفى داخل هذا المكتب تتخذ القرارات الأساسية المتعلقة بالمسائل الهامة التى يحتفظ بها الوزير لنفسه . ومن هذا المكتب واليه ، تصل مراسلات الوزير ، وهو أيضا المكان الذى يتم فيه تنسيق جميع أوجه نشاط وزارة الخارجية ، ومنه يدار النشاط الدبلوماسى للدولة ، وأيضا سائر أقسام الوزارة الأخرى ، سواء تلك التى تباشر نشـاطها من داخل اقليم الدولة أو تلك التى تباشره فى الخارج ، وسواء أكان هذا النشاط من الأعمال التمهيدية والتحضيرية أم كان متعلقا بتنفيذ السياسة الخارجية للدولة .

٢ ـ الادارة السياسية والاقتصادية : La direction des affaires politiques et économiques المسائل السياسية والاقتصادية يمكن أن يعهد بها الى ادارة واحدة أى الى قسم واحد من أقسام وزارة الخارجية كما هو الحال فى وزارة الخارجية الفرنسية ، وقد يفصل بينهما ويعهد بهما الى ادارتين أو قسمين متميزين فى وزارة الخارجية ، كما هو الحـال فى وزارة الخـارجية فى الولايات المتحدة الأمريكية .

ويقصد بالمسائل السياسية ، القيام بالدراسات التحليلية للأوضاع الدولية ، وتجميع المعلومات التى تصل الى وزارة الخارجية عن طريق بعثاتها الدبلوماسية فى الخارج ، وارسالها ـ بعد ترتيبها ـ فى ملفات منظمة تكون تحت يد وزارة الخارجية أو الحـكومة بأسرها ، عندما تريد اتخاذ قراراتها بخصوص الأوضاع السياسية الدولية .

= Droit international public طبعـة ١٩٥٣ ص ٣٣٥ ـ ٣٣٦ وفى تنظيـم وزارة الخارجية بالجمهورية العربية المتحدة راجع الدكتور محمد حافظ غانم المرجع السابق ص ٣٠ ـ ٣١

ويقوم القسم السياسى أيضا بتتبع المفاوضات التى تجريها الدولة مع الدول الأجنبية ، وتقل التعليمات الى البعثات الدبلوماسية للدولة فى الخارج .

وتشعب المسائل التى يقوم بها القسم السياسى تؤدى فى الغالب الى أن يوجد فى داخل الادارة السياسية أقســام فرعية عــديدة un grand Nombere de subdivisions . وهــذه لأقســام الفرعية أما أن تنظم على أســاس المــواد Par matiére التى يهتم بها القسم السياسى فى وزارة الخارجية ، أو على أساس جغرافى Par répartition géographique ، أو عن طريق الجمع بين الطريقتين السابقتين .

ففى الولايات المتحدة الأمريكية ، ينقسم القسم السياسى فى وزارة الخارجية الى خمسة مكاتب أحدها لشئون أمريكا اللاتينية ، والثانى للمسائل الأوربية ، والثالث يهتم بالمشاكل السياســة للشرق الأقصى ، والرابع للشرق الأدنى ، والخامس للمسائل الافريقية .

وفى فرنسا يوزع نشاط القسم السياسى لوزارة الخارجية بين فروع يختص كل منها بالمشاكل السياسية الدولية للأقاليم الآتية : أوربا ، آسيا ، أفريقيا ، الشرق ، أمريكا ، وقسم المواثيق الذى يهتم بالعلاقات مع الهيئات التى أنشأتها معاهدات الدفاع المختلفة التى تكون فرنسا طرفا فيها ، وأخيرا قسم الاعلام والصحــافة le service d'information et de presse الذى يتــولى مهمة تحليل الصحافة الفرنسية والأجنبية ، وينشرها فى نشرة صحفية Bulletin de presse ويتولى أيضا مهمة تنظيم المؤتمرات الصحفية التى تعقد للمراسلين الأجانب ، ويشرف ويراقب على مراكز الاعلام الفرنسية القائمة فى الخارج les centres d'information français à l'étranger . ويلاحــظ أن ربط قسم الاعــلام والصحافة بالإدارة السياسية ، قاصر على فرنسا فقط ، بينما فى وزارات الخارجية الأخرى ، يكون هذا القسم ادارة مستقلة .

وفى وزارة الخارجية البريطانية Foreign office نجد أن المسائل الســياسية توزع على أقسام مستقلة ، فهناك قسم أمريكا ، وقسم أوربا الشمالية الذى يهتم بالدول الاسكندينافية وبولونيا ، ورومانيا ، وبلغاريا ، والاتحاد السوفيتى ،

وقسم الجنوب الذى يدخل فى اختصاصه دول أوربا الجنوبية ، وقسم الغرب الذى يهتم بفرنسا ، ألمانيا ، سويسرا ، والقسم الافريقى ـ والقسم الشرقى الذى يدخل فى اختصاصه دول مثل ايران ، العربية السعودية .. الخ ، وقسم للشرق، وقسم للشرق الأقصى ، وقسم جنوب شرق آسيا .

أما الاعلام والصحافة ، فانهما فى وزارة الخارجية البريطانية تعكف عليهما أربعة أقسام مستقلة وهى قسم البحث Research Department الذى يتولى مهمة جمع الأخبار ، وقسم الأخبار Naws Départment الذى يقوم بتتبع تطور الرأى العام بخصوص السياسة الخارجية لبريطانيا ، وبنشر البيانات الخاصة بتوضيح موقف انجلترا بقصد تصحيح ما قد يذاع عن ذلك عن جهل ويهتم أيضا بالصحافة الأجنبية ، الى غير ذلك من المسائل الأخرى . وهناك أيضا قسم سياسة الاعلام Informaticn policy Department الذى يتولى مهمة مراكز الاعلام البريطانية فى الخارج ، وأخيرا ، هناك البحوث الاعلامية Information Research department الذى يقوم بأبحاث اعلامية بخصوص مسائل خاصة .

أما وزارة خارجية الجمهورية العربية فانها تضم القسم السياسى الذى ينقسم الى سبعة فروع هى :

قسم أوربا الغربية ، قسم أوربا الشرقية ، القسم الآسيوى ، قسم الشرق الأوسط ، القسم العربى ، القسم الأفريقى ، قسم أمريكا الشمالية والجنوبية .

أما الشئون الصحفية ، فانها فى وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة لها قسم خاص بها ، هو قسم الصحافة .

أما عن قسم الشئون الاقتصادية الذى قد يعد مجرد فرع للقسم السياسى والاقتصادى كما هو الحال فى فرنسا ، والذى قد يكون قسما مستقلا كما هو الحال فى وزارات خارجية كثير من الدول ، فانه يهتم بأن يكشف لوزير الخارجية عن الآثار الاقتصادية للأعمال السياسية التى تقوم أو تزمع القيام بها وزارة

الخارجية . وأيضا الآثار السياسية للأعمال الاقتصـادية التى تقوم بها الدولة .
ويدرس أيضـا العلاقات الاقتصـادية التى تقوم بين الدولة والدول الأخرى ،
ويشرف على المفاوضات التى تدخل فيها الدولة والخاصة بابرام اتفاقات اقتصادية ،
وأيضا يسهر على مراقبة تطبيق هذه الاتفاقات الدولية .

وفروع القسم الاقتصادى تختلف من دولة لأخرى ، ففى فرنسـا هناك فرع
الاتفاقات الدولية الثنائية des accords bilatéraux ، وفرع التعاون والوحدة
الاقتصـادية le service de coopération et d'intégration économique
الذى يدرس ويحلل علاقات فرنسا مع المنظمات الدولية الاقتصادية المختلفة ، وعلى
وجه الخصوص المنظمات الاقتصادية الأوروبية . ويتولى هذا الفرع مع الأقسام
الاقتصادية لوزارة الخارجية الفرنسية فى الخارج ، مهمة اعداد التعليمات التى
يزود بها مندوبو فرنسا فى المنظمات الدولية الاقتصادية .

وهناك أيضا فرع المسائل العامة والنقل الدولى le service des affaires
générales et des transports internationaux الذى يشرف على عـدد من
القطاعات التى تغلب عليها الصبغة الفنية مثل المشـاكل المتعلقة بالبترول ،
والملكية الصناعية والأدبية والعلمية ... الخ .

والفرع الرابع للقسم الاقتصادى فى وزارة الخارجية الفرنسية هو فرع الأموال
والمصالح الخاصة ، الذى يتولى حماية أموال ومصالح الفرنسيين فى الخـارج .
وادارة المسائل الاقتصادية فى وزارة الخارجية الأمريكية تنقسم الى فروع يطلق
عليها اسم المكاتب هى مكتب سياسة التجارة الدولية ، ومكتب السياسة المالية
والتقدم ، مكتب التسوية الخارجية ، أما عن المسائل الخاصة بالنقل الدولى فهى من
اختصاص قسم خاص بها فى وزارة الخارجية الأمريكية .

وفى وزارة الخارجية البريطانية توجد ثلاثة أقسـام تهتم بالمسائل الاقتصادية
هى قسم العلاقات الاقتصادية ، وقسم تبادل المساعدات ، الذى يقدم النصائح
لوزير الخارجية ، بخصوص العلاقات مع المنظمات الاقتصـادية الأوروبية ،
وبخصوص الهجرة واليد العاملة ، وهناك أخيرا القسم العام الذى يهتم بمسائل
محددة مثل النقل والمواصلات ، والملاحة الجوية .. الخ

٣ ـ ادارة المنظمات الدولية : La direction des organisations Internationales

هذه الادارة توجد فى جميع وزارات الخارجيه للدول ، وأحيانا يطلق عليها ادارة الأمم المتحدة ، والتى قد تكون لها فى هذه الحالة أكثر من فرع ؛ كما هو الحال فى وزارة الخارجية البريطانية ، التى تنقسم فيها ادارة الأمم المتحدة الى ادارة الأمم المتحدة للشئون الاقتصادية والاجتماعية United Nations economique and Social department وادارة الأمم المتحدة للشئون السياسية United Nations political department .

ويلاحظ أن انشاء ادارة خاصة بالمنظمات الدولية فى وزارات الخارجية يعد أمرا حديثا نسبيا ، ولكن أخذت أهميته تتضاعف بشكل ملموس فى الوقت الحالى ، نظرا لازدياد أهمية الدور الذى تقوم به هذه المنظمات الدولية فى جميع الأوجه المختلفة للعلاقات الدولية ، السياسية ، والاجتماعية ، والاقتصادية ، والثقافية ، والفنية .

وتقوم هذه الادارة بأعداد سياسة الدولة تجاه الأمم المتحدة ، وغيرها من المنظمات الدولية ، وعلى وجه الخصوص المنظمات الدولية المتخصصة Les institutions sprécialisées ، وذلك لأننا رأينا أن علاقة الدولة بالمنظمات الدولية الاقتصادية تعهد فى كثيرمن الدول الى أحد فروع الادارةالاقتصادية ، فى وزارة الخارجيــة .

ولذلك فان ادارة المنظمات الدولية تعد حلقة الاتصال بين الادارات السياسية والادارات الفنية التى تهتم بأوجه نشاط المنظمات الدولية المتخصصة .

ثم هى أيضا تســاهم فى تعيين ممثلى الدولة لدى هذه المنظمات ، وتراقب نشاطهم ، وتنقل اليهم التعليمات .

وبطريقة عامة ، فهى تقوم أحيانا بدور واضح فى توجيه ممثلى الدولة فى المؤتمرات الدولية ، وذلك بالنسبة للدول التى لا توجد فى وزارة خارجيتها ادارة خاصة للمؤتمرات الدولية ، حيث فى هذا الفرض ، تكون جميع المسائل المتعلقة بالمؤتمرات الدولية ، تدخل فى اختصاص ادارة المنظمات الدولية .

ولكن فى بعض الدول توجد أدارة خاصة بالمؤتمرات الدولية ، كما هو الحال فى وزارة الخارجيةالبريطانية ، حيث يعد الىConference and Dupply Department بالاهتمام بالترتيبات المادية لجميع المؤتمرات الدولية التى تعقدها المملكة المتحدة ، وتهتم أيضا باستقبال أعضاء الحكومات الأجنبية الذين يزورون انجلترا .

وأخيرا ، فان ادارة المنظمات الدولية تعد مسئولة عن أوجه النشاط المختلفة للمندوبين الدائمين للدولة المعتمدين لدى المنظمات الدوليــة ، فهؤلاء المندوبين يتبعون هذه الادارة .

٤ ـ ادارة البروتوكول :

وهذه الادارة توجد فى جميع وزارات الخارجية ، وتختص بمسائل الاستقبالات ومشاكل الأسلوب الدبلوماسى أو الاتيكيت ولأسبقية ، وأيضا اجراءات استقبال رؤساء الدول الأجنبية الذين يزورون الدولة .

وتهتم هذه الادارة أيضا باعداد الرسائل الدبلوماسية التى يوجهها رئيس الدولة أو وزير خارجيتها للدول الأجنبية أو وزراء خارجيتها ، وأيضا خطابات اعتماد أو استدعاء رؤســاء البعثات الدبلوماسية فى الخارج ، وترتيب المقالات الدبلوماسية لرؤســاء البعثــات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدين لدى الدول ، عندما يريدون مقــابلة رئيس الدولة أو وزير خارجيتها أو غــيره من كبــار المسئولين فى وزارة خارجية .

وتهتم أيضــا بالمشــاكل التى تترتب على تطبيق الامتيازات والحصــانات الدبلوماسية .

ويلاحظ أخيرا ، أن المنظمات الدولية الأساسية يوجد بها أيضا مكتب يهتم بالأمور التى تكون من اختصاصات ادارة المراسيم فى وزارات الخارجية ، ويطلق عليه مكتب المراسيم .

٥ ـ ادارة الأرشيف والوثائق :

وهذه الادارة قد تكون لها أكثر من فرع واحد ، وهذا يتوقف على تضخم وزارة الخارجية .

ويهتم موظفو الأرشـيف بحفظ وترتيب الوثائق ، والمعاهدات التى تكون الدولة طرفا فيها ، ويشرف أيضا على نشر الوثائق الدبلوماسية .

أما جهاز الوثائق ، فقد يهتم بجميع الوثائق الكاملة الخاصة بالمشاكل الأساسية التى تهم أعمال القطاعات المختلفة لوزارة الخارجية وأقسامها فى الخارج .

ويلحق بهذا الجهاز فى العادة مكتبة تضم المؤلفات الهامة فى القانون الدولى ، ومطبوعات المنظمات والمحاكم الدولية ، والخرائط السياسية للعـالم ، وملفات المفاوضات الدبلوماسية المتعلقة بالحدود .

٦ ــ الادارة القانونية :

وهى تتكون من اخصائيين فى القانون الدولى ، ولذلك فلها أهمية خاصه . وتضم فى العادة عدة فروع . وتمثل هذه الادارة فى جميع المفاوضات التى تقوم بهذه الدولة أيا كانت طبيعة المسائل التى تدور حولها هذه المفاوضات . وهى التى تمد وزارات الخارجية بالآراء القانونية لأية مشكلة ، وهى التى تدرس جميع المنازعات التى تقوم بين الدولة وغيرها من أشخاص القانون الدولى العام ، وتهتم أيضا بتحرير وتفسير المعاهدات الدولية التى تكون الدولة طرفا فيها ، وفى بعض الدول يعهد بالاختصاص الأخير الى أحد الأقسام أو الادارات المستقلة فى وزارة الخارجية ، كما هو الحـال فى وزارة خـارجية الجمهورية العربية المتحدة ووزاراة الخارجية البريطانية ، حيث يوجد قسم المعاهدات والجنسية ، الذى يهتم بالمسائل المتعلقة بالجنسية ، والتجنس ، والطرد .. الخ .

وفى فرنسا توجد ادارة مستقلة يطلق عليها اسم القسم الادارى والاجتماعى ، الذى يهتم بالمشاكل العديدة المتعلقة بالفرنسيين فى الخارج وبالأجانب فى فرنسا ، وبالاتفاقات الدولية متعددة الأطراف الخاصة بالاتحادات الادارية ، مثل اتحاد الموازين والمقاييس . اتحاد البريد العـالمى ، وغير ذلك من الاتحـادات التى لا تكون لها صفة سياسية ، بل ذات طابع فنى وقانونى بحت . وبالتالى لا يكون هناك ما يبرر ادخالها فى نطاق اختصاصات ادارة المنظمات الدولية .

٧ ــ ادارة المستخدمين :

وهى الادارة التى تهتم بموظفى وزارة الخارجية فى الداخل والخارج وذلك من حيث تعيينهم وترقيتهم ونقلهم ، وأيضا تنظيم مقار أو مكاتب بعثات الدولة فى الخارج . ومن أهم فروعها ، فرع المحاسبة الذى يشرف على المسائل المالية مثل اقتراحات الميزانية التى تتقدم بها وزارة الخارجية لوزارة المالية ومصاريف الرحلات . . الخ . ولذلك فان موظفى هذا الفرع لا يكون فى العادة من الدبلوماسيين ، بل من الفنيين فى شئون المرتبات والمحاسبة والميزانية والمعاشات . . الخ .

ولكن فى بعض وزارات الخارجية توجد ادارة مستقلة للشئون المالية هى الادارة المالية ، كما هو الحال فى انجلترا .

وفى بعض الدول يوجد من بين فروع ادارة المستخدمين فرع الشفرة ، كما هو الحال فى ادارة المستخدمين بوزارة الخارجية الفرنسية ، الذى منه تخرج ، واليه تصل ، الرسائل التى يقوم هذا الفرع بحل رموزها .

ويلحق بادارة المستخدمين أيضا فى فرنسا قسم الحقيبة الدبلوماسية .

وفى وزارة الخارجية البريطانية يقوم بمسائل الشفرة والحقيبة الدبلوماسية وحامل الحقائب الدبلوماسية ، قسم خاص يعرف باسم قسم الاتصات . وفى وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة يوجد قسم البحوث ، الذى يقوم بجانب أوجه النشاط العربية الخاصة بالأمن ، والاعلام العام ، بمسائل الاتصال السابقة أى مسائل الشفرة والرسائل الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية وحامليها .

٨ ــ ادارة الشئون الثقافية والفنية :

وهذه الادارة تزداد أهميتها دائما ، وذلك لأن النشاط الدبلوماسى للدولة يعتمد على تقدمها الثقافى ، ولأن هذا الأخير يعد من أنجح وسائل الدعاية لها فى الخارج . ويدخل فى هذه الادارة المسائل الخاصة بمنح المنح الدراسية للأجانب وانشاء المدارس فى الخارج ، وتنظيم المعارض وعرض الأفلام السينمائية فى الخارج ،

ونشر اللغة الوطنية فى الخارج ، وأيضا تهتم بجمع أوجه التبادل الثقافى الدولى متعاونة فى ذلك مع الوزارات الأخرى التى تهتم بهذه المسائل .

٩ ــ الادارة القنصلية :

وهذا القسم يوجد فى وزارة الخارجية ، التى تميز حسب قانونها الداخلى النشاط الدبلوماسى من القنصلى ، وبالتالى يتم الفصل بين أعضاء كل من السلكين الدبلوماسى والقنصلى .

١٠ ــ ادارات أخرى :

العرض السابق قاصر على أهم أقسام وزارة الخارجية ، ولكن يلاحظ أن بعض هذه الأقسام قد يدمج فى بعضها وبذلك لا توجد الأقسام السابقة بأسمائها السابقة فى جميع الحالات ، والى جانب ذلك قد توجد فى بعض وزارات الخارجية أقسام أخرى ، يرجع انشاؤها الى ظروف خاصة بالدولة ، من أمثلة ذلك ما كان يوجد فى وزارة الخارجية الفرنسية من قسم خاص بالمسائل المراكشية والفرنسية وأيضا كان لوزارة الخارجية الأمريكية قسم خاص بالأقاليم المحتلة ، وما يوجد فى وزارة الخارجية البريطانية من قسم خاص بألمانيا ، ويوجد بهذه الوزارة أيضا قسم الأمن الذى يهتم بالمشاكل الخاصة بالأمن والمحافظة على الأسرار .

ويلاحظ أخيرا ،أن تعدد أقسام وزارة الخارجية على الوجه السابق ، قد يؤدى الى تداخل الاختصاصات ، وذلك لأن المشكلة الواحدة قد تكون لها عـدة زوايا وبالتالى يهتم بها أكثر من قسم واحد فى وزارة الخارجية ، فقد تكون المسألة خاصة بالمنظمات الدولية ، ولكنها تحتاج الى آراء قانونية ، ويكون لها آثار اقتصادية ، وهذا يؤدى الى أن يتعاون بصددها أكثر من قسم واحد فى وزارة الخارجية [١٢٤] .

---

(١٢٤) بخصوص تفصيل الأقسام السابقة لوزارة الخارجية بصفة عامة راجع الاستاذ Cahier المرجع السابق ص ٣٥٢ ــ ٣٥٩ والمراجع المشار اليها فى ص ٣٥٣

أقسام وزارة الخارجية فى الجمهورية العربية المتحدة[١٢٥] : تتكون هـذه الوزارة من ثلاثة فروع هى الديوان العام ، البعثات الدبلوماسية والقنصلية ، والوفود الدائمة والمؤقتة لدى المنظمات الدولية .

ويعاون وزير الخارجية نواب ووكلاء الوزارة ، وتضم الوزارة مجموعـة من الادارات ، يرأس كل منها موظف كبير بدرجة سفير أو وزير مفوض . وتوزع أعمال الديوان العام بين ٢٢ ادارة هى :

مكتب الوزير ، مكتب نائب الوزير ، مكتب وكيل الوزارة ، ادارة المراسم ، ادارة المؤتمرات والهيئات الدولية ، وادارة الصحافة ، الادارة القانونية ، ادارة الثقافة ، ادارة غرب أوروبا ، وادارة شرق أوروبا ، وادارة أمريكا اللاتينية ، ادارة أمريكا الشمالية ، الادارة الأسيوية والشرقية ، ادارة الشئون الافريقية ، الادارة العربية ، ادارة الأبحاث ، ادارة التنفاتيش ، الادارة القنصلية ، الادارة العامة ، ادارة المغتربين ، الادارة المالية ، ادارة المحفوظات .

ويلاحظ أيضا أن وزارة الخارجية فى الجمهورية العربية المتحدة تأخذ بنظام التشابه والتماثل بين وظائف الادارة العامة للوزارة وبين وظائف السلـكين الدبلوماسى والقنصلى ، وتجرى التنقلات بين موظفى الادارة العامة ، وموظفى السلكين الدبلوماسى والقنصلى من والى كل منهما . ونظام التماثل بين وظائف أقسام وزارة الخارجية يعد الاتجاه الحديث فى تنظيم وزارات الخارجية[١٢٦] .

الدور الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية

لوزير الخارجية صفتان متميزتان : أولاهما أنه أحد الأجهزة الداخلية للدولة ، وهو بهذه الصفة يشكل جزاءا من الحكومة ، ويترتب على ذلك أن تعيينه ومركزه القانونى يعدان من مسائل القانون الداخلى ، وأنه الرئيس الادارى للادارات التى تهتم بالعلاقات الخارجية والتى تتكون منها وزارته .

---

(١٢٥) راجع : الدكتور محمـد حافظ غـانم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، ١٩٦٢ ص ٣٠ ـ ٣١

(١٢٦) راجـع : الدكتور محمد حافظ غانم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، ١٩٦٢ ص ٣١

وثانيهما : أنه جهاز العلاقات الخارجية للدولة ، الذى يتوسط فى هذا الصدد بين دولته والدول الأجنبية ، والذى عن طريقه تتم جميع المراسلات الدبلوماسية . ومن هذه الزاوية ، تهمْ أعماله القانون الدولى(١٢٧) .

وفى الأصل ، وعندما نشأت وزارة الخارجية ، كان وزير الخارجية مجرد موظف إدارى ، وكان رئيس الدولة بما له من وظائف مطلقة ، هو الذى يرسم السياسة الخارجية التى تتبعها الدولة ، ولم يكن وزير الخارجية سوى مجرد المتحدث الرسمى عن هذه السياسة . ولكن فى ظل النظم البرلمانية الديمقراطية ، أصبح وزير الخارجية يقوم بدور هام فى نطاق السياسة الخارجية للدولة ، وذلك لأنه فى ظل هذه الديمقراطيات البرلمانية ، اذا كانت جميع القرارات بما فى ذلك القرارات الخاصة بالسياسة الخارجية للدولة ، يتخذها مجلس الوزراء ، الا أن وزير الخارجية مع ذلك يساهم بدور ملموس فى رسم السياسة الخارجية للدولة . وعلى أثر تطور الدبلوماسية ازدادت أهمية دور وزير الخارجية ، لأنه يسافر الى الخارج ويشترك فى المؤتمرات الدولية العديدة التى كانت فيما قبل مقصورة على الدبلوماسين . ومن ناحية أخرى ، فلقد تأثر دور وزير الخارجية فى العلاقات الدولية بسبب ما نشاهده الآن من عودة رؤساء الدول ، خاصة فى النظم الرئاسية ، الى الاشتراك الايجابى فى حل المسائل الدولية الهامة ، عن طريق مؤتمرات القمة وغيرها من الاجتماعات الدولية(١٢٨) .

ويرى بعض الشراح أن أسباب ازدياد أهمية الدور الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية ، يرجع الى تعقيد المشاكل الدولية ، وكثرة الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف ، وسهولة المواصلات مع العالم الخارجى ، واضمحلال الدور الذى يقوم به رؤساء البعثات الدبلوماسية فى نطاق أمهات مشاكل العلاقات الدلية(١٢٩) .

---

(١٢٧) راجع فيليب كاييى Philppe Cahier المرجع السابق ص ٢٤٨ وراجع أيضا Cavaré المرجع السابق الصفحات ٥٠١ ـ ٥٠٣ بخصوص دور وزير الخارجية فى العلاقات الدولية فى الأنظمة الدستورية المختلفة .

(١٢٨) راجع Philippe Cahier المرجع السابق ص ٣٤٧

(١٢٩) راجع Ch. Rousseau; Droit International public, 1953, 336.

ويبدو الدور الهام الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية ، اذا أدركنا أنه يعد الرئيس الادارى للبعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الخارج ، وكذلك هو الرئيس الادارى الأعلى لأجهزة وزارة الخارجية ، الذين يعملون من داخل اقليم الدولة ، وهو بهذه الصفة يوجه البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدولة فى الخارج عن طريق التعليمات التى يرسلها اليها . ثم هو أيضا الذى تعتمد أمامه احدى طوائف السلك الدبلوماسى الأجنبى وهى طائفة القائمين بالأعمال الدائمين أو المؤقتين[١٣٠] وهو أيضا يلزم دولته فى مسائل التحكيم والقضاء الدوليين ، ويساهم فى اعداد القانون الدولى الاتفاقى ، وعلى وجه الخصوص بالنسبة للاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط ، وعن طريق تفسير المعاهدات الدولية ، ويساهم فى المفاوضات الدولية . ويشترك فى الاجتماعات الدورية لبعض المنظمات الدولية ، مثل منظمة الجامعة العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية ، والاجتماع الاستشارى لوزراء خارجية الدول أعضاء منظمة الدول الأمريكية[١٣١] واجتماعات لجنة الوزراء ، وهى هيئة تتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى ، [١٣٢] والاجتماعات العديدة التى تعقد بين وزراء خارجية الدول الكبرى وعلى وجه الخصوص وزراء خارجية الاتحاد السوفيتى ، والولايات المتحدة الأمريكية ، عندما تكون هناك أزمة حادة فى العلاقات الدولية ، وهو تقليد يتبع منذ عام ١٩٤٥ .

وعلى هذا يمكن القول بأن وزير الخارجية يقوم بالاختصاصات الآتية :

١ ـ اعتماد طائفة القائمين بأعمال الأجانب .

٢ ـ استقبال الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ، والسماع الى مقترحاتهم وطلباتهم والرد عليها ومناقشتهم فيها ، ودراسة المصالح المتبادلة لدولته ودولهم .

٣ ـ يعد الرئيس الأعلى للجهاز الدبلوماسى والقنصلى لدولته فى الخارج ، ويراقب أوجه نشاطهم عن طريق التعليمات التى يرسلها اليهم والتقارير التى يرسلونها اليه .

(١٣٠) راجع . Ch. Rousseau, Droit International public, 1953, 115.

(١٣١) راجع المرجع السابق ص ٢٠٩

(١٣٢) راجع المرجع السابق ص ٢٠٩

٤ ـ هو الذى يخطر الدول الأجنبية بتعيين واستدعاء الممثلين الدبلوماسيين لدولته لديها .

٥ ـ يتولى المفاوضات بين دولته والدول الأجنبية ، ويوقع على بعض الاتفاقيات الدولية ، وهى التى تعرف باسم الاتفاقات الدولية ذات الشكل البسيط .

٦ ـ هو الذى يحدد السياسة الخارجية لدولته مع الدول الأخرى وذلك بعد الاتفاق على جوهر السياسة الخارجية فى مجلس الوزراء .

وذلك لأنه فى ظل جميع أنظمة الحكم الديمقراطية أو الفردية ، الرئاسية أو البرلمانية ، فان وزير الخارجية لايستقل برسم السياسة الخارجية للدولة ، بل يتولى ذلك مجلس الوزراء أو غيره من الهيئات الحكومية ، التى تملك اتخاذ القرارات فى هذا الصدد . ولكن يلاحظ مع ذلك أن وزير الخارجية هو فى العادة الشخص المتخصص فى نطاق العلاقات الخارجية ، ولذلك ليس مستغربا أن يصغى مجلس الوزراء أو غيره من الهيئات الحكومية باتنباه شديد الى وجهات نظر وزير الخارجية قبل اتخاذ القرارات النهائية فى مسائل العلاقات الدولية . وبعد اتخاذ القرارات السابقة ، فان وزير الخارجية ، هو الجهاز المختص بتطبيق هذه القرارات ، وذلك عن طريق اعلام الدول الأجنبية بنتائجها ؛ وهو الذى يتلقى أو يرسل الاحتجاجات أو القبول ؛ أو يرفض الاقتراحات والعروض الخاصة بالمفاوضات التى يمكن أن تثور بصدد هذه القرارات . وهو بهذا النشاط يعد بحق المهيمن على السياسة الخارجية للدولة .

٧ ـ ولما كان وزير الخارجية يعد بمثابة حلقة الاتصال بين دولته والدول الأجنبية ، فهو الذى ينقل مراسلات الدول الأجنبية الى رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء حسب الأحوال ، والى الوزرات الأخرى ، التى تهتم بالشئون الاقتصادية والمالية والثقافية ، وأيضا يتولى مهمة نقل مراسلات الأجهزة السابقة الى الدول الأجنبية .

٨ ـ هو الذى يتولى اخطار حكومته ومجلس الوزراء مثلا ؛ بالوضع الدولى عامة ، والمشاكل التى تتعلق بدولته خاصة ، ويطالب من جانب حكومته اتخاذ القرارات التى يجب عليها أن تواجه بها هذه المشاكل .

٩ ــ فى ظل النظم البرلمانية ، يتولى وزير الخارجية شرح السياسة الخارجية للحكومة أمام البرلمان ويجيب على أسئلتهم الشفوية والكتابية ، ويشترك فى مناقشات لجان البرلمان من أجل الدفاع عن السياسة الخارجية والحصول على موافقتها[١٣٣] .

وما سبق يوضح لنا الدور الهام الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية ولكنه أيضا يحملنا على التساءل عن مدى أهلية وزير الخارجية فى الالتزام باسم دولته .

مدى أهلية وزير الخارجية فى الزام دولته ؟[١٣٤]: يمكن أن يقال فى هذا الصدد أنه لما كان وزير الخارجية فى الوقت المعاصر يعد الجهاز الطبيعى للعلاقات الدولية ، فانه يترتب على ذلك أنه يتمتع بأهلية الزام دولته فى مسائل عديدة ، وذلك عن طريق الاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط ، التى لا تحتاج فى العادة الى التصديق عليها ، واذا اشترك فى مفاوضات خاصة بابرام اتفاق دولى ، فان حضوره الشخصى لا يستدعى أن يكون مزودا بأوراق تفويض ، وهو يلزم دولته أيضا عن طريق التصريحات الشفوية التى يعلنها للدول أو لممثليها الدبلوماسين ما دام أن هذه التصريحات تدخل فى الاختصاص العادى لوزير الخارجية ، ولم يرد نص دستورى يحرم وزير الخارجية من مباشرتها .

وقدرة وزير الخارجية فى الزام دولته فى العلاقات الدولية أكدها حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولية فى قضية جرونيلان GROENLAND وهى قضية تتلخص وقائعها فى أنه فى عام ١٩١٩ حاولت الدانمرك أن تحصل على اعتراف الدول بسيادتها على هذه الجزيرة ، وفى هذا الصدد أدلى وزير خارجية النرويج بتصريح شفوى بتاريخ ٢٢ يوليو ١٩١٩ الى الممثل الدبلوماسى للدانمرك ، جاء به أن « الحكومة النرويجية لن تثير العقبات فى طريق حل هذه المسألة » . ومنذ عام ١٩٢٠ رجعت النرويج عن هذا التصريح ، وفى السنوات التالية ، تقدمت

(١٣٣) فى خصوص الوظائف الدولية والداخلية لوزير الخارجية راجع Cahier ص ٣٤٨ ــ ٣٥٠ .

(١٣٤) راجع فى هذا الصدد المرجع السابق ص ٣٤٩ ، Oppenheim المرجع السابق ص ٧٦٣ ــ ٧٦٥ و Cavaré المرجع السابق ص ١٣ــ ١٤

بطالبات اقليمية خاصة بها على الجزء الشرقى من جزيرة جروينلاند ، الأمر الذى أدى الى تعقيد المشكلة ، وعرضها على المحكمة الدائمة للعدل الدولية فى عام ١٩٣١ .

ومن بين الحجج التى استند عليها الحكم الذى أصدرته هذه المحكمة فى هذه القضية من أجل رفض ادعاءات النرويج ، الاجابة التى أعطاها وزير خارجيتها باسم حكومته ، فى مسألة تدخل فى اختصاصه وتلزم دولته ، وأنه بناء على ذلك لا تستطيع النرويج أن ترجع بارادتها المنفردة عن الالتزام الذى ترتب على ذلك بمقتضى تصريح وزير خارجيتها وذلك لأن وزير الخارجية يملك أن يدلى بتصريحات ملزمة لدولته طبقا لما جرى عليه العمل بين الدول .

« d'une pratique Constante et générale un Etat qui attribue au muistre des offaires étrangères, agent immédiat du chef de l'Etat, le pouvoir de faire aux représentants diplomatiques êtrangers des Communications relatives aux affaires Courantes et en particulier, pour leur déclarer quelle attitude le gouvernement au nom duquel il parle adoptera dans une quention donnée »(١٣٥)

وما جاء بالحكم السابق يتفق مع حكم م ٢/٤١ من اتفاق فينا لعــام ١٩٦١ الخاص بالعلاقات الدبلوماسية الذى يقضى بأن الممثلين الدبلوماســيين الأجانب يناقشون مع وزارة الخارجية جميع المسائل الرسمية أو عن طريقها مع الوزارات الاخرى :

« Toutes la affaires officieles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission par l'Etat accréditant, doivent être traitées avec le ministére des Affaires étrangerès de l'Etat accrétitaire ou par son intermédiaire ».

وأيضا المادة ١٣ من اتفاقية لاهافان الخاصة بالوظائف الدبلوماســية التى أقرها المؤتمر السادس للدول الأمريكية والموقع عليها فى هافانا بتاريخ ٢٠ فبراير سنة ١٩٢٨ ؛ التى جاء بها

(١٣٥) راجع avrct du 5 avril. 1933, Série A.B. fasc. p. 91

« les fonctionnaires diplomatiques devront s'adresser dans leurs Communications officielles au Ministre des affaires étrangeres ou au secrétaire d'Etat du pays auprés duquel il sont accrédites. les Communications auec les autres Ministers feront aussi par l'intermédiaure du susdit ministre ou secrétaire d'Etat ».

ونظرا لهذا الدور الهام الذى يلعبه وزير الخارجية فى العلاقات الدولية ، فانه بالرغم من أن تعيين واستقالة وزير الخارجية يعدان من المسائل الخاصة بالحياة القانونية الداخلية ، الا أن هذا التعيين تعلن به الدول والمنظمات الدولية ، وذلك عن طريق خطاب يوجه الى البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لدى الدول أو الى ممثلى المنظمات الدولية ، وفى هذا الخطاب يعبر الوزير الجديد عن رغبته استمرار العلاقات الطيبة التى تربط بين دولته والدول التى يمثلها أولئك الممثلون الدبلوماسيون وتوطيد هذه العلاقات ، ويرسل الوزير الجديد أيضا خطابا الى رؤساء البعثات الدبلوماسية لدولته فى الخارج يخطرهم فيه بتعيينه . وقد يكون هذا الخطاب أيضا وسيلة لاعلامهم بالخطوط الأساسية للسياسة الدولية التى سيسير عليها ، ووجهة نظره فى أمهات المشاكل الدولية .

وتجرى العادة على أنه بعد أن يتم اخطار رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية بتعيين الوزير الجديد عن طريق الخطاب الذى يوجهه اليهم هذا الأخير، فان هؤلاء الممثلون الدبلوماسيون يقومون بزيارته فى مكتبه فى زيارة للتعارف . وتجرى العادة بأن يقوم الوزير الجديد باستقبالهم حسب درجاتهم ، وفى نطاق الدرجة الواحدة حسب أقدميتهم محسوبة من تاريخ تقديم أوراق اعتمادهم[١٢٦] .

وأيضا فى حالة استقالة وزير الخارجية أو تغييره لأى سبب آخر ، فانه يخطر بذلك أعضاء السلك الدبلوماسى الأجنبى ، وأيضا رؤساء البعثات الدبلوماسية لدولته فى الخارج عن طريق خطاب يوجهه اليهم أيضا بهذا الصدد[١٢٧] .

---

(١٢٦) راجع Cahier المرجع السابق ص ٣٥١ و Satow المرجع السابق ص ١٨ — ١٩ فقرة ٢١

(١٢٧) راجع Satow المرجع السابق ص ١٨ — ١٩ فقرة رقم ٢١ وراجع ايضا Cahier ص ٣٥١ — ٣٥٣

ومن أجل أهمية دور وزير الخارجية فى العلاقات الدولية تحرص الحكومات على أن تعهد بهذه الوظيفة الى شخص تتوافر فيه الصفات اللازمة للقيام بها ، وهى صفات تتطلب المعرفة التامة بالعلاقات الدولية ، وطريقة معالجة المشـاكل الدولية ، وذلك لأن كلمة عابرة غير مقصودة تصدر منه تلزم دولته وتترتب عليها آثار هامة كما سبق أن رأينا فى قضية جرونيلاند ، وقد تصدر عنه كلمة عابرة يترتب عليها جرح كرامة أمة بأسرها ، ولأن عدم التدقيق ، والحساب الخاطىء للعلاقات الدولية قد يجر الى النيل من كرامة الحكومة بأسرها والاضرار بمصالح الدولة الوطنية وسمعتها . ولأنه جرت العادة على أن الصفات الشخصية لوزير الخارجية تنعكس على السياسة الخارجية للدولة . ويجب على وزير الخارجية أن يكون على علم بالمصالح التجارية والاقتصادية لدولته مع الدول التى يتعامل معها ، وبمركز كل من هذه الدول والاتفاقات الدولية التى ترتبط بها دولته ، والمبادىء ووجهات النظر التى تسيطر على رسم السياسة الخارجية للدول الأخرى ، وبأوجه الخلاف التى توجد بين الدول ، وعلى وجه الخصوص بين الدول الكبرى(١٣٨) .

ومن أجل ذلك أيضا تحرص الدول على عدم تغيير وزير الخارجية كلما أمكن ذلك ، وذلك حتى يتيسر نوع من الاستقرار له ، بقصد التصرف والالمام العميق بالمشـاكل الدوليـة ، وبالدبلوماسيين الذين يشرف عليهم ويمثلون الدولة فى الخارج ، وعلى توطيد علاقات طيبة مع أقرانه من رجال الدولة الأجانب الذين يشتغلون بالسياسة الخارجية والعلاقات الدولية . ومما يؤكد ضرورة وأهمية توفير الاستقرار لمن يشغل منصب وزير الخارجية أن نلاحظ أنه اذا كانت الجمهورية الرابعة فى فرنسا قد اشتهرت بكثرة تغيير الحكومات على أثر الأزمات السياسية الداخلية ، الا أن ذلك كان مقرونا بظاهرة عكسية بخصوص وزير الخارجية ، حيث أنه فى الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٥٤ شغل هذا المنصب رجلان فقط ، هما بيدو وروبير شومان ، حيث شغل الأخير منصب وزير خارجية فرنسا من ١٩٤٨ حتى ١٩٥٣ وهى الفترة التى شـهدت تعاقب ثمان حكومات فرنسية على حكم فرنسا(١٣٩) .

(١٣٨) راجع Satow المرجع السابق ص ١٩ — ٢٠
(١٣٩) راجع Cahier المرجع السابق ص ٣٥١

الوضع القانونى لوزير الخارجية (١٤٠)

الوظائف الهامة التى يقوم بها وزير الخارجية فى العلاقات الدولية تخضعه الى كثرة السفر الى الخارج ، والوجود على أقاليم الدول الأجنبية ، وذلك بقصد القيام بالمباحثات أو اجراء المفاوضات الثنائية أو الاشتراك فى المؤتمرات الدولية وغيرها من الاجتماعات الدولية ، ومن أجل ذلك فانه يعامل باحترام يتناسب مع مركزه السابق ، ويستقبل استقبالا رسميا من جانب حكومة الدولة التى يسافر اليها فى مهمة رسمية ، يكون على رأس هذا الاستقبال وزير خارجية الدوله .

ونظرا لأهمية الوظائف التى يقوم بها وزير الخارجية فى الخارج بصفته ممثلا لدولته ، ـ وذلك لأن وزير الخارجية يعد كما سبق أن لاحظنا الرئيس الادارى المباشر للبعثات الدبلوماسية لدولته فى الخارج ، ثم هو الى جانب ذلك يعد من الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية ـ لذلك فانه يجب أن يحاط وجوده فى الخارج بهذا الوصف ، بحماية خاصة وهامة . تتمثل فى الاعتراف له بالحصانة الشخصية والقضائية ، ويجب أيضا أن يحاط وجوده بحماية مادية كافية لدرء أية محاولة للاعتداء على شخصيته . وفى حالة قيامه بنشاط معاد ضد سلامة الدولة التى يوجد على اقليمها بصفته الرسمية ، فلا يكون أمام هذه السلطات الا أن تطلب منه مغادرة اقليمها ؛ وفى حالة امتناعه عن تنفيذ هذا الرجاء يكون من حقها أن تطرده . وهو فرض مجازى .

وبخصوص الحصانة القضائية فهى كاملة ومطلقة بالنسبة للمحاكم الجنائية ومحاكم البوليس ؛ ولكنها فى المسائل المدنية لا تشمل الا الأعمال الرسمية لوزير الخارجية ، بينما تظل أعماله الخاصة التى يأتيها بصفته الشخصية خاضعة لاختصاص محاكم الدولة الأجنبية ، وأيضا لا تتمتع أملاكه العقارية والمنقولة التى يملكها فى الخارج بأية حصانة قضائية ولا بأية حصانة ضد التنفيذ عليها .

ويلاحظ أيضا أن قواعد المجاملات تقضى باعفاء حقائب وزير الخارجية من التفتيش الجمركى والرسوم الجمركية ؛ وذلك بقصد المحافظة على أسرار الدولة

(١٤٠) راجع فى هذا الصدد Cahier المرجع السابق ص ٣٥٩ ـ ٣٦٠ والمراجع المشار اليها فى الحاشية رقم ٥٠ من ص ٣٥٩ منه .

التى يمثلها وهى أسرار لن تُصَنْ حرمتها لو أجزنا تفتيش حقائب وأمتعة وزير الخارجيـة ، ولكن وزير الخارجيـة لا يتمتع بامتيازات مالية أخرى ، خاصـة الضرائب .

ويلاحظ أن زوجة وزير الخارجية وأولاده المرافقين له فى الخارج أثناء قيامه برحلة رسمية يتمتعون أيضا بالمركز القانونى الممتاز الذى يتمتع به وزير الخارجية، الا اذا كان وزير الخارجية يوجد فى الخارج لأعمال خاصة ليست لها الصفة الرسمية فلا يتمتع بالمركز الممتاز السـابق ، ومن باب أولى لا يتمتع بهذا المركز أعضاء أسرته المرافقين له .

مدى الزام قرارات وزارة الخارجية لمحاكم وسلطات الدولة :

يلاحظ أن قرارات وزارة الخارجية فى المسائل الخاصة بالعلاقات الدولية التى تختص بها ، تلزم السلطات العامة فى الدولة .

وبالنسبة لقرارات وزارة الخارجية بخصوص تفسـير المعاهدات فهى ملزمة للسلطات العامة فى الدولة أيضا . ولكن مسألة الزامها للمحاكم يتوقف على القواعد المعتمدة من جانب أحكام هذه المحاكم ، فبعضها يجعل تفسير المعاهدات من اختصـاصات وزارة الخارجية وتتقيد بالتفسير الذى تقدمه هذه الوزارة ، والبعض الآخر من محاكم الدول يعطى نفسه حق تفسير المعاهدات وذلك على تفصيل محلة الدراسة العامة لتفسير الاتفاقات الدولية . وفى انجلترا استقر العمل على الاعتراف لوزارة الخارجية بالاختصاص المنفرد فى المسائل الآتية[١٤١] :

١ ــ اعتراف الدولة بالحكومات والدول الأجنبية اعترافا كاملا أو ناقصـا .

٢ ــ مسألة تحديد السيادة على اقليم من الأقاليم ، وبيان الدولة التى لها هذه السيادة .

٣ ــ حصانات الدول ورؤسائها .

٤ ــ بدء وانقضاء حالة الحرب بين انجلترا ودولة أخرى أو بين دولتيين أجنبيتين .

---

(١٤١) راجع فى هذا الصدد Oppenheim المرجع السابع السابق ص ٧٦٥ ــ ٧٦٨

٥ ــ وجود حالة قصاص فى الحرب البحرية .Reprisal in maritime War

٦ ــ تحديد الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية

٧ ــ حدود أو مدى النفوذ البريطانى فى دولة أجنبية .

المبحث الرابع

القائد العام للقوات المسلحة(١٤٢)

يقصد بذلك الاشارة الى الدور الذى يقوم به القائد العام للقوات المسلحة وغيره من قواد القوات المسلحة فى تمثيل الدولة فى العلاقات الدولية خصوصا وقت الحرب . ودراسة هذا الموضوع بالتفصيل محلها دراسة النظرية العامة للحرب فى القانون الدولى العام ، وعلى وجه الخصوص فى جزئها المتعلق بوقف العمليات الحربية وانهاء حالة الحرب .

وبدون الدخول فى تفاصيل الموضوع السابق ، فانه يمكن أن يقال بأن النظرية العامة للحرب حسبما استقرت أحكامها التقليدية تقضى بان عودة السلم تتطلب عمليتين منفصلتين .

الأولى : توقف العمليات الحربية ، والثانية : خاصة بانهاء حالة الحرب وعودة العلاقات السلمية . وهاتان العمليتان فى الغالب تتتابعان من حيث الزمن ، بمعنى أن الأولى تتم قبل الثانية ، ومع ذلك فهناك حالات انعكس فيها الترتيب الزمنى السابق ، حيث بدىء أولا بالاتفاق على السلم ثم أبرمت بعد ذلك الاتفاقية الخاصة بوقف العمليات الحربية ، وهذا ما تم فى الحرب الروسية اليابانية ، حيث أبرم اتفاق الهدنة فى ١٤ سبتمبر ١٩٠٥ ، وذلك بعد أن كان قد سبق التوصل

(١٤٢) لا يتناول شراح القانون الدولى دور القائد العام أو القواد العسكريين فى العلاقات الدولية عند دراستهم لاجهزة العلاقات الدبلوماسية . ولكن الرجوع الى الأحكام العامة الخاصة بوقف أو انهاء الحرب يعطى فكرة عن هذا الدور . فى هذا الخصوص يمكن الرجوع الى الدكتور محمد حافظ غانم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية : الطبعة الاولى ، القاهرة ١٩٦٢ ص ٣٢ والى المؤلفات الثلاثة الآتية :

Ch. Rousseau ; Droit international public, 1953, 579.
DELBEZ : manuel de droit International public, 1948, 272 - - 275.
Jean l'Huilier : Element de droit International public, 1950, 318 352.

الى ابرام معاهدة الصلح المعروفة بصلح يورتسموث فى الخامس من سبتمبر سنة ١٩٠٥ .

وحسبما جرى عليه شراح القانون الدولى ، فان العمليتين السابقتين الخاصتين بوقف القتال وانهاء حالة الحرب ، تكون لهما طبيعة اتفاقية على الأقل من الناحية الشكلية ، وذلك لأنه من الناحية الموضوعية يثور شك كبير فى توافر الأركان الموضوعية الخاصة بالتعبير عن ارادة الدولة ، بطريقة صحيحة قانونا ، وهو شرط أساسى لصحة الاتفاق الدولى بصفة عامة ، ويسرى أيضا على الاتفاقات الدولية ذات الصبغة العسكرية التى تبرم بقصد وقف أو انهاء القتال واعادة السلم ، وذلك لأنه فى حالات كثيرة تبرم معاهدات الصلح . خصوصاً اذا كانت متعلقة بالتسليم بدون قيد ولا شرط ، تحت تأثير الاكراه ، وهو فى رأى بعض شراح القانون الدولى العام لا يعيب الاتفاق ولا يؤثر فى سريانه وتنفيذه ، وفى رأى فريق آخر ، ونحن منهم ، أنه يؤثر فى توافر الوجود القانونى للاتفاق (راجع فى ذلك الباب الثالث من مؤلفنا فى القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٧٣) .

وبخصوص العملية الأولى وهى وقف القتال ، وقد يكون الأمر مجرد وقف مؤقت ومحلى لا يشمل الا جهة معينة من جبهة القتال ، يتم لأغراض انسانية مثل التقاط الموتى ، ونقل الجرحى واسعافهم ، ولكنه قد يكون أيضا وقفاً مؤقتاً ولكنه عاما للعمليات الحربية على جميع جبهات القتال ، وهو بذلك يعد بمثابة مقدمة . أو تمهيد لانهاء حالة الحرب ، وفى جميع الحالات ، يتم ذلك عن طريق اتفاق يبرم بين القواد العسكريين لأطراف الحرب .

ويجب التفرقة بين الهدنة وبين التسليم بلا قيد ولا شروط الذى ــ طبقا للمادة ٣٥ من لائحة لاهاى لعام ١٩٠٧ ــ يعد اتفاقا عسكريا يضع نهاية لمقاومة قوات محصورة فى حامية معينة أو التى تكون مهددة بالفناء خلال سير المعركة .

ولكن بالرغم من الصبغة الاتفاقية للتسليم ، الا أنه يختلف عن الهدنة فى أنه يكون دائما ذات صفة محلية من حيث المكان Local وبأنه تترتب آثاره

مباشرة ، بينما اتفاق الهدنة قد يمتد من حيث الزمان الى فترة زمنية طويلة كما هو الحال فى اتفاقات الهدنة المبرمة بين بعض الدول العربية واسرائيل ، وفى أنه أيضا من حيث المكان يشمل جميع نقاط جبهة القتال أو جميع جبهاته .

وأيضا مما يميز التسليم عن الهدنة أنه يمنع نهائيا القوات التى استسلمت من العودة الى القتال ، بينما فى حالة الهدنة لا يترتب هذا الأثر ، نظرا لأن الهدنة لا يتعدى أثرها القانونى سوى وقف العمليات الحربية ، ولا تنهى بحال من الأحوال حالة الحرب التى تكون قائمة قبل توقيع اتفاق الهدنة ، والتى تظل قائمة أيضا حتى بعد ابرام هذا الاتفاق .

ويلاحظ أن الهدنة وغيرها من الاتفاقات العسكرية التى تبرم خلال الحرب ، تأتى نتيجة لمفاوضات مباشرة أو غير مباشرة ، قد يسهل الدخول فيها توسط دولة محايدة أو احدى المنظمات الدولية العالمية أو الاقليمية . ولكن هذه الاتفاقات الدولية المتعلقة بسير ووقف وانهاء العمليات الحربية تبرم عادة بين الرؤساء العسكريين لقوات الدول المحاربة . ولكن نظرا للأهمية البالغة لهذه الاتفاقات ، فان هؤلاء الرؤساء العسكريين لا يدخلون فى المفاوضات الخاصة بها ولا يوقعون عليها ، الا بعد أن يكونوا قد فوضوا فى ذلك من جانب حكوماتهم .

ويلاحظ أن الاتفاقات الخاصة بوقف القتال لفترة وجيزة وفى جزء معين من جبهة القتال تتم عادة بين قوادالقوات المحاربة . أما الهدنة فهى توقع عادة من جانب الرئيس الأعلى أو القائدالأعلى لهذه القوات . ويرى الأستاذ دلبيز فى الصفحة ٢٧٣ من مؤلفه المشار اليه سابقا أن الاتفاقية التى تبرم بقصد استسلام احدى وحدات الجيش التابعة لاحدى الدول المحاربة ، والتى تكون محصورة فى قلعة أو حصن عسكرى ، أو تكون مشتركة فى المعارك العامة . يمكن أن يوقعها أحد قواد الجيش ، أو غيره من الرؤساء العسكريين . ولا يلزم التصديق على مثل هذه الاتفاقية :

Une convention par laquelle une force armée se rend l'ennemi sur le champ de bataille ou dans une fortresse peut être Conclue par un Commandant d'armée ou d'élément d'armée, sans qu'une ratification soit nécessaire.

وأنه لما كان الوقف المؤقت للقتال بمثابة اتفاق يهدف الى وقف القتال مؤقتا ومحدودا من حيث المكان والزمان ، فان قواد الوحدات العسكريين يملكون أهلية ابرامه .

أما الهدنة ، فأنها وان كانت بمثابة اتفاق ، لا ينهى حالة الحرب ، الا أنه يتضمن وقف القتال مؤقتا ولكن لفترة زمنية غير محدودة ، وتكون له صفة العمومية من حيث تطبيقه المكانى ، حيث يشمل جميع جبهات القتال : فان ذلك يعطيه أهمية استثنائية ، وبحيث لا يملك أهلية ابرامه الا الجهاز الأعلى للدولة ، أى رئيس الدولة :

l'armistice est une Convention qui, sans mettre fin a l'état de guerre, Comporte une Cessation temporaire ou définitive des hostilités. A raison de son importance il ne peut être Conclu que par l'organe suprême de l'Etat.

ويرى الأستاذ JEAN L'HUILLIER فى الصفحة ٣٤٩ من مؤلفه المشار اليه سابقا أن الهدنة هى معاهدة تبرم بين الدول ممثلة فى أشخاص رؤساء قواتها المسلحة ، أو ممثلين توفدهم هذه الدول خصيصا من أجل ذلك ، وهذا الاتفاق يهدف الى وقف القتال دون أن يؤدى الى عودة حالة السلم :

qu'a pour objet de suspendre, les opérations militaires sans Cependant rétablir l'état de paix.

ويلاحظ أن المؤلف الأخير وان كان يتفق مع الأستاذ دلبيز الذى أشرنا الى وجهة نظره ، فى أن اتفاق الهدنة لا ينهى حالة الحرب القائمة بين الدول التى توقع هذا الاتفاق ، الا أنه لا يشترط أن يتم ابرامه بواسطة رؤساء هذه الدول .

ويلاحظ أيضا أن الأستاذ DELBEZ فى الصفحة رقم ٢٧٣ من مؤلفه السابق ، يرى أن معاهدات الصلح هى اتفاقات دبلوماسية : تعلن فيها الدول بطريقة رسمية انهاء العمليات الحربية وانهاء حالة الحرب ، وترسم الشروط الخاصة بعودة العلاقات الدولية السلمية وكيفية استئناف أو انشاء العلاقات الدبلوماسية . وأن هذه المعاهدات تخضع للأحكام العامة فى النظرية العامة للمعاهدات فى القانون الدولى ، وأن حالة السلم لا تبدأ الا مع تبادل وثائق

التصديق على معاهدة الصلح ، أو ابتداء من ايداع هذه الوثائق لدى الجهة التى يعينها اتفاق الصلح .

ويلاحظ أيضا أن هذا الفقيه لا يرى أنه يمكن الطعن فى معاهدات الصلح بالادعاء بأنها أبرمت تحت الاكراه ، وذلك تمشيا مع وجهة نظره التى ترى أن الاكراه لا يعيب الارادة فى القانون الدولى العام ، ومن ثم لا يمكن أن يكون سببا لابطال الاتفاقات الدولية ، وهى وجهة نظر لا تتفق معه بصددها وذلك حسب التعليل الذى قلنا به فى الفصل الثالث من الباب الثالث عند الكلام عن عيوب الارادة بصدد شرح أحكام القانون الدولى الخاصة بالاتفاق الدولى ، فى مؤلفنا القانون الدولى العام طبعة ١٩٧٣ .

كل ما سبق يوضح لنا الدور الذى يقوم به القائد العام الأعلى للقوت المسلحة وقادة الجيوش المحاربة فى الميدان ، فى مكان تمثيل الدولة فى العلاقات الدولية وقت الحرب ، أى فى خصوص ابرام الاتفاقات التى يكون الغرض منها وقف القتال لفترة قصيرة جدا وفى جزء معين من جبهة القتال وذلك لأغراض انسانية ، أو وقف القتال بصفة مؤقتة ، ولكن دون تحديد زمنى وعلى جميع جبهات القتال ، وهو ما يعرف بالهدنة ، وأخيرا الاتفاقات التى تبرم بقصد اعادة السلم والعلاقات الودية ، وهى الاتفاقات الدولية التى يطلق عليها معاهدات الصلح .

ولقد أشرنا الى هذا الدور دون الدخول فى تفاصيل الموضوع ، لأن هذا التفصيل ليس محله دراسة العلاقات الدولية بصفة عامة ، بل يكون محله الطبيعى عند دراسة النظرية العامة للحرب فى القانون الدولى العام ، وعلى وجه التحديد فى جزء هذه النظرية الخاص بوقف وانهاء حالة الحرب ، كما سبق لنا دراسته بعنوان وطبيعة معاهدات الصلح عام ١٩٧١ .

والذى يهمنا أن نركز الانتباه عليه هنا ، هو مدى أهلية القائد العام للقوات المسلحة وغيره من القواد العسكريين فى تمثيل الدولة أثناء سير العمليات الحربية ، والارتباط باسم الدولة عن طريق ابرام اتفاقات دولية ملزمة لها . ويبدو لنا من استعراض ما كتبه شراح القانون الدولى العام بخصوص هذه النقطة عدم وضوح آرائهم ، وعدم وجود قواعد مضبوطة يمكن الاسترشاد بها فى هذا

الخصوص • ونحن نرى أنه فيما يتعلق باجراء المفاوضات الخاصة بابرام الاتفاقات السابقة ، فان القائد العام الأعلى للقوات المسلحة وغيره من القواد العسكريين ، يملكون اجراء مثل هذه المفاوضات ، وأنه يلزم أن يكونوا مزودين فى ذلك بأوراق التفويض التى يصدرها اليهم رئيس الدولة ، فيما عدا حالة وقف القتال الجزئى لوقت قصير بقصد تحقيق أهداف انسانية سبق أن أشرنا اليها ، فانه يبدو لنا بخصوص هذا الاتفاق ، نظرا لصفته الانسانية ، لا يلزم التقدم بأوراق تفويض صريحة ، ويفترض دائما أن قواد الوحدات العسكرية يملكون أهلية التفاوض والتوقيع على هذه الاتفاقات .

أما بخصــوص الاتفاقات الأخرى وعلى وجه الخصوص اتفاقات الهدنة ، واتفاقات الصلح ، فانه وان كان القواد العسكريين يملكون الدخول فى المفاوضات الخاصة بها ، الا أنه يلزم أن يكونوا مزودين بأوراق تفويض صريحة تخولهم ذلك ، وتخولهم التوقيع عليها أيضا ، وذلك نظرا لأهمية هذه الاتفاقات •

وبالنســبة لخضوع هذه الاتفاقات الأخيرة للتصديق عليها أو عدم ضرورة ذلك ، فان المرجع فى ذلك يكون هو القانون الداخلى للدولة ، فاذا كان التصديق ينص عليه الدستور أو أى قانون آخر لزم التصديق ، حتى يكون الاتفاق منتجا لآثاره القانونية ، وطبقا للمادة ١٢٥ من دستور الجمهورية العربية المتحدة فان موافقة مجلس الأمة ضرورية قبل التصديق عليها ، وهذا ما يشترطه كذلك دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ ٠

ويلاحظ أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة حسب دساتير معظم الدول ، وهذا ما كان ينص عليه الدستور الليبى فى مادته ٦٨ من أن : الملك هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة فى المملكة الليبية ومهمتها حماية سعادة البلاد وسلامة أراضيها وأمنها ، وتشمل الجيش وقوات الأمن » .

وأنه بناء على الازدواج الوظيفى فى شخصى رئيس الدولة ، فانه عندما يباشر المفاوضات لا يلزم أن يقدم أوراق تفويض ، لأن هذه الأوراق تصدر عنه ويزود بها من يعهد اليه الدخول فى مفاوضات . أما بالنسبة للتصديق على الاتفاقيات العسكرية التى يبرمهــا رئيس الدولة شــخصيا بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ، فان مرده الرجوع الى دستور الدولة أو غيره من القوانين الأساسية .

القسم الثانى

الأحكام الوضعية للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية

مقـدمة :

نقصد بذلك الأحكام التى تضمنتها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، التى انتهت بها أعمال مؤتمر فيينا الذى انعقد تحت رعاية منظمة الأمم المتحدة ، الذى ناقش المشروع الذى أعدته لجنة القانون الدولى ، وهو المؤتمر الذى انتهت أعماله فى اليوم الثامن عشر من أبريل سنة ١٩٦١ . ولقد جاء فى مقدمة هذه الاتفاقية الاشـارة الى أن شعوب جميع الدول قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين ، وبما أن مقاصد ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة تشير الى المساواة المطلقة بين الدول ، والى صيانة السلم والأمن الدوليين ، وتقرير العلاقات الودية بين الأمم ، فان عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يساهم فى انماء العلاقات الودية بين الأمم ، رغم اختلاف نظمها الدسـتورية والاجتماعية . وأن الغرض من هذه الامتيازات والحصانات ليس افادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول ، ولذلك كان من الضرورى استمرار قواعد القانون الدولى العرفى فى تنظيم المسائل التى لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية .

كذلك أشارت المادة الأولى من الاتفاقية الى تعريف المصطلحات الآتية :

١ ــ يقصد بتعبير « رئيس البعثة » الشخص الذى تكلفه الدولة المعتمدة التصرف بهذه الصفة . ٢ ــ يقصد بتعبير « أفراد البعثة » رئيس البعثة وموظفى البعثه ٣ ــ يقصد بتعبير «موظفو البعثة» الموظفون الدبلوماسيون والموظفون الاداريون والفنيون ومستخدمو البعثة . ٤ ــ يقصد بتعبير « الموظفون الدبلوماسيون » موظفو البعثة ذو الصفة الدبلوماسية .

٥ ـ يقصد بتعبير « المبعوث الدبلوماسى » رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيون . ٦ ـ يقصد بتعبير « الموظفون الاداريون والفنيون » موظفو البعثة العاملون فى خدمتها الادارية والفنية . ٧ ـ يقصد بتعبير « الخادم الخاص » من يعمل فى الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ، ولا يكون من مستخدمى الدولة المعتمدة . ٨ ـ يقصد بتعبير « دار البعثة » المبانى وأجزاء الأبنية والأراضى الملحقة بها ـ بغض النظر عن مالكها ـ المستخدمة فى أغراض البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة .

ثم بيّنت المادة الثانية من الاتفاقية طبيعة العلاقات الدبلوماسية ، وهل هى التزام على عاتق الدول لا تستطيع بمقتضاه رفض قبول التمثيل الدبلوماسى ؟ أم أنها حق لكل دولة ، تباشره بالاتفاق مع الدول الأخرى ، فاختارت التكييف الأخير ، عندما نصت على أن « تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل » فقضت بذلك على الخلاف الذى كان فى فقه القانون الدولى العام ، وأيضا على المحاولات التى بذلتها الدول أثناء مؤتمر فينا ، ومن بينها اسرائيل التى كانت تدعو الى الأخذ بالمفهوم الأول .

كذلك سوف نتعرض بالدراسة ، فى هذا القسم الى الأحكام التفصيلية الوارد ، فى اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ ، التى نظمت بصورة كاملة سائر الجوانب ، القانونية للعلاقات القنصلية ، وبذلك فان القسم الثانى يضم فصلين نعالج فيهما الأحكام الوضعية للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية .

الفصل الأول

تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية فى اتفاقية فينا

(١٨ ابريل سنة ١٩٦١)

خطة الدراسة وهدفها :

تم التوقيع على اتفاقية ڤينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية فى ١٨ أبريل سنة ١٩٦١ ، ويعد التوقيع على هذه الاتفاقية نجاحا للتنظيم الدولى ، ويشكل نتيجة ايجابية للمؤتمر الدولى الذى دعت اليه وأعدت له منظمة الأمم المتحدة . ولقد انعقد هذا المؤتمر فى المدة ٢ مارس — ١٤ أبريل سنة ١٩٦١ فى قصر هابسبورج Palais des Habsbourgs ، نفس المكان الذى اجتمع فيه منذ مائة وخمسين عاما ، المنتصرون على نابليون الأول ؛ وهو نفس المكان الذى أعدت فيه أيضا لائحة ڤينا المشهورة التى نظمت مرتبة الممثلين الدبلوماسيين . ويعد ذلك بمثابة الاشارة الى عامل الاستمرار من الناحية التاريخية ، الذى حمل الأمم المتحدة على اختيار مدينة ڤينا والقصر الذى أشرنا . ويلاحظ أنه اذا كان مؤتمر ڤينا عام ١٨١٥ الذى أقر لائحة مرتبة الممثلين الدبلوماسيين le Réglement de Vienne sur la hiérarchie des agents diplomatiques لم يضم سوى ممثلين عن ثمان دول أوربية ، فان مؤتمر سنة ١٩٦١ اشتركت فيه وفود احدى وثمانين دولة ، تتفاوت من حيث مكانتها الدولية ، من الدول الكبرى الى أصغر الدول . وكان بين هذه الدول ما يزيد عن الربع ، ممثلا للدول الجديدة التى استقلت أو نشأت بعد الحرب العالمية الثانية . وهذه الظاهرة تعبر عن التحول الكبير الذى مرت به الجماعة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية . وهكذا فان تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية أو القانون الدبلوماسى ، قد تم فى فترة زمنية تميزت بكثافة العلاقات بين الدول القديمة المستعمرة وكثير من الدول التى كانت خاضعة لها ، وبالتالى لم يكن هناك تعادل حقيقى وبالمعنى الكامل بين هاتين الفئتين من الدول ، وبذلك فان هذا الاتفاق كان بداية لاقامة تعاون دولى بينها ؛ فى نطاق الأمم المتحدة ،

يتمثل فى اتاحة الفرصة للطائفة الثانية من هذه الدول ، للتعبير عن وجهة نظرها فى جزء هام من قواعد القانون الدولى ، التى نشأت عن طريق العرف الدولى ، بدون مساهمة من جانبها فى تكوينها ، والتى ألفت نفسها ملزمة ــ بالرغم من ذلك ــ باحترامها ، واثبات ملاحظاتها عند تقنين هذه القواعد العرفية ، ومحاولة اظهار أثر هذه الملاحظات فى النصوص الجديدة . وتقنين قواعد القانون الدبلوماسى يعد تطبيقا للمادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، التى عهدت الى الجمعية العامة بمهمة التشجيع على تطوير القانون الدولى وتقنينه ، وبذلك يعد اتفاق ڤينا نجاحا لمهمة الأمم المتحدة فى تقنين القانون الدولى ، ونظرا لأن موضوع التقنين الذى نهتم به الآن كان العلاقات الدبلوماسية ، فان يصبح من السهل التسليم بأن الأمم المتحدة قد نجحت بصورة ملموسة ، لأن هذا التقنين يساعد على تنمية علاقات الصداقة والتفاهم المتبادل بين الشعوب المختلفة ، وهو الأمر الذى يعد جوهر العلاقات الدبلوماسية .

ويجب ملاحظة أن فكرة العلاقات الدبلوماسية تظهر فى نطاقين ، الأول يشمل المسائل المتعلقة بارسال الممثلين الدبلوماسيين،وتشكيل،ووظائف،وتنظيم البعثات الدبلوماسية . والثانى يشمل بيان الوضع القانونى للمثلين الدبلوماسيين ، خاصة امتيازاتهم وحصاناتهم . ونحن نفترض فى هذه الدراسة الالمام بالنظام العام للعلاقات الدبلوماسية ، الذى يطبق بصورة تقليدية ، والذى تضمه المؤلفات العامة للقانون الدولى العام ، لأننا نحصر مهمتنا فى هذا البحث : فى الكشف عن الخصائص التى يتميز بها التقنين الجديد للقواعد العرفية ، وليس فى نيتنا التعرض بالدراسة الشاملة لسائر أحكام القانون الدبلوماسى ، لأن مثل هذه الدراسة تخرج من دائرة الأبحاث المتخصصة ، وعلى ذلك فان تتناول بالدراسة التفصيلية سائر نصوص اتفاقية ڤينا للعلاقات الدبلوماسية ؛ ولكن قد نعرض لها بايجاز لابراز الخصائص الرئيسية لهذه الاتفاقية .

وبناء على ما سبق فسوف نعالج فى أربعة مباحث المسائل الآتية :

١ ــ اتفاقية ڤينا وتقنين القانون الدبلوماسى .

٢ ــ انشاء العلاقات الدبلوماسية فى أحكام الاتفاقية .

٣ ـ أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فى أحكام الاتفاقية .

٤ ـ نظرة موجزة فى الأحكام الموضوعية الواردة فى الاتفاقية .

واذا كان الاختيار من جانبنا قد اقتصر على المسائل السابقة ، فان ذلك يرجع الى أهمية الكشف عن النشاط التشريعى لمنظمة الأمم المتحدة ، ولأن الحق فى اقامة العلاقات الدبلوماسية كان مثار خلافات ، بل محل نظريات فى فقه القانون الدولى ، ومن ثم تظهر أهمية التعرف على موقف الاتفاقية من هذه المشكلة . كما أن فقه القانون الدولى لم يجمع على أساس واحد للوضع القانونى ، الذى يخلعه القانون على الممثل الدبلوماسى ، حيث تعددت النظريات ، وصاحب هذا التعدد اختلاف الحلول التى يمكن أن تترتب على الأخذ بأى منها . سواء فى دائرة القانون الدولى أو فى دائرة القانون الداخلى ، وبذلك يكون من الضرورى الوقوف على وضع هذه المشكلة فى نصوص الاتفاقية . وبالتحديد السابق يتضح موضوع الفصل الأول من هذا القسم .

المبحث الأول

اثر اتفاقية فينا فى تقنين القانون الدبلوماسى

كما سبق أن بينا فى القسم الأول من هذه الدراسة ، كانت الأصول التقليدية للقواعد القانونية التى تحكم العلاقات الدبلوماسية تستمد مصدرها الأساسى من العرف الدولى . واستمر الوضع كذلك حتى سنة ١٨١٥ . حيث اتجهت الأنظار الى مؤتمر فينا الذى نتجت عنه أول قواعد قانونية مكتوبة فى هذا المجال ، وذلك على الرغم من أن هذا المؤتمر لم يستطع أن ينشىء الا لائحة فينا التى نظمت قواعد الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين le règlement de Vienne sur la hiérarchie des agents diplomatiques . ولقد تم تكملة هذه اللائحة بالموافقة فى ٢١ نوفمبر سنة ١٨١٨ على بروتوكول اكس لاشابل ، حيث وقف الأمر عند هذا الحد بالنسبة للنشاط التشريعى فى مجال القانون الدبلوماسى يضاف الى ذلك أن هذه القواعد المكتوبة أنشأتها الدول الأوربية التى كانت

تمثل فيها الجماعة الدولية فى ذلك الوقت ، وهذا الأمر يتضح ، اذا أدركنا أن لائحة فينا التى أشرنا اليهـا تم اعتمادها من جانب ممثلى ثمان دول أوربية هى النمسا ، أسبانيا ، فرنسا ، بريطانيا ، البرتغال ، بروسيا (ألمانيا) ، روسيا ، والسويد . وبجانب هذه القواعد القليلة المكتوبة نشـأت قواعد ثنائيـة من المعاهدات الثنائية التى أبرمت بين عديد من الدول ، ولكن هذه القواعد كانت تكتفى بالاشارة الى العرف الدولى ، وأخيرا فان التشريعات الداخلية حاولت هى الأخرى أن تقنن قواعد العرف الدولى ، الذى بقى المصدر الأساسى للقانون الدبلوماسى ، ولهذا السبب بقيت مشكلة القواعد العرفية تشغل الأذهان .

١ ـ الحاجة الى التقنين

ترجع الحاجة الى تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية الى عدة أسباب : منها أن القواعد العرفية التى يتكون منها ، نشأت منذ عهد بعيد ، عاصر نشأة القانون الدولى ذاته ، ولقيام الشعور بأن هذه القواعد لم تعد متمشية مع التحولات العميقة للجماعة الدولية ، وأخيرا لأن أوجه النقص التى كانت قائمة استوجبت بالضرورة ادخال تعديلات عليها . وسوف نعرض الى هذه الأسباب فى ايجاز :

(ا) قدم القواعد التى تحكم العلاقات الدبلوماسية : هذا ما أشارت اليه مقدمة اتفاقية فينا سنة ١٩٦١ ، التى جاء بها أنه «منذ عهد سحيق اعترفت شعوب العالم بالنظام القانونى للممثلين الدبلوماسيين» ، ولقد عبر عن ذلك بعض الشراح بقوله : « ان الدبلوماسية قديمة قدم الشعوب ذاتها » ، ويعد ذلك تعبيرا عن حقيقة لا جدال فيها ، لأنه منذ العصور القديمة ، وخلال العصور الوسـطى ، بدأت تظهر الحاجة الى الاتصال بين الشعوب فى صورة العلاقات الدبلوماسية ، التى كانت فى بداية الأمر غير دائمة ، كما سبق أن بينا ذلك عند دراسة الأصول التاريخية لهذه العلاقات ، ونكتفى هنا بالاشارة الى أن جروسيوس أشار الى أن هناك مبدآن من مبادىء القانون الدولى يتعلقان بالسفراء ، الأول ضرورة استقبال السفراء ، والثانى عدم التعرض لهم . كذلك فان الأستاذ جراهان ستوارت فى محاضراته عام ١٩٣٤ لدى أكاديمية القانون الدولى بلاهاى ـ أشار الى « أن

بعض قواعد العلاقات الدبلوماسية تعتمد أساسا على عادات قديمة للغاية ، وأن هذه القواعد يجرى العمل على احترامها بإخلاص » .

(ب) ولقد تولد الشعوب منذ أمد بعيد بأن هذه القواعد المتناهية القدم لم تعد تتمشى مع خواص وحاجات الجماعة الدولية المتطورة ، ولا مع التطورات التى مست الوظيفة الدبلوماسية ذاتها ، وأيضا التحولات العميقة فى تكوين الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية ، كما يتضح من العرض الآتى :

١ ــ تطور وظيفة البعثات الدبلوماسية : نشأت الضرورة للبعثات الدبلوماسية الدائمة من الحاجة الى تنظيم أوجه الخلاف التى كانت تسود الجمهوريات الايطالية ، التى كانت تتنازع التجارة مع شرق البحر المتوسط ، وفى عصر النهضة كانت الخلافات تسود علاقات الملكيات الكبرى فى أوروبا . ومن هنا ظهرت الحاجة الى الممثلين الدبلوماسيين الدائمين ، وابتداء من سنة ١٦٤٨ ، أدى قيام التوازن الأوروبى الى اهتمام الملوك بالمراقبة المتبادلة والمستمرة . وهكذا فان العلاقات الدبلوماسية فى العصر الملكى لم تكن سوى مظهر للتنافس بين الأمراء ، حيث كان الممثل الدبلوماسى يعمل على تحقيق طموح رئيس الدولة الذى يمثله ، وأداة لفرض سياسته ، ولم يكن له هدف سوى ضمان النفوذ الشخصى لرئيس دولته ، الذى تتجسد فيه الدولة ، والذى يعلو عليها ، حتى ساد الاعتقاد بأن الممثل الدبلوماسى ليس الا « رجلا يرسل الى الخارج لكى يكذب لمصلحة حكومته » . من ذلك أن لويس الحادى عشر أوصى أحد سفرائه بأنهم « اذا كذبوا عليه ، فليكذب عليهم أيضا ولكن بطريقة أكبر » « s'ils vous mentent, mentez - leur encore plus ». وعلى عكس ذلك فان TALLEYRAND قد أشار الى :

« Si la bonne fois est nécessaire quelque part, C'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables. on a voulu confondre la réserve avec la ruse. la bonne fois n'autorise jamais la ruse, mais admet la réserve, et la réserve a cela de particulier qu'elle ajoute à la conficance .

ومن هنا ساد الاعتقاد كذلك ، بأن التعرف الدقيق للدبلوماسية على أنها الحرب السلم la guerre en temps de paix ومع نهاية عصر الملكية المطلقة ،

تغير البنيان السياسى للدولة بصورة واضحة ، حيث حلت سيادة الشعب تدريجيا محل سيادة الملك ، وأصبح الممثل الدبلوماسى يرعى المصالح الدائمة للأمة التى لم تعد تختلط بالمصالح الشخصية لرئيس الدولة ، وتحددت بصورة واضحة أهداف العلاقات الدبلوماسية ، فأصبحت تشمل : المحافظة على السلم ، ونمو العلاقات الودية بين الأمم . وقد أدت عدة عوامل الى الحد من نفوذ رؤساء البعثات الدبلوماسية ، من بينها التقدم الهائل فى وسائل الاتصال والمواصلات ، حتى أنهم أصبحوا مجرد « صندوق خطابات » بين الحكومات . ومن ناحية أخرى فان الأشكال الجديدة للمفاوضات المباشرة بين وزراء الخارجية وبين رؤساء الدول أدت الى تقلص دور رؤساء البعثات الدبلوماسية فى المفاوضات الدولية .

ومع ذلك بقيت الحاجة الى أن يقوم الدبلوماسيون باعداد الجو المناسب لابرام المعاهدات ، وتقديم المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات التى تمس العلاقات الدولية

٢ ــ تغير أوضاع المجتمع الدولى : تغيرت هذه الأوضاع من الناحيتين الكمية والكيفية . فمن الناحية الداخلية أصبح المجتمع الدولى ديموقراطيا أو هكذا أن يكون ، نتيجة لمبدأ المساواة بين الدول أيا كانت قوتها وأهميتها . وهكذا انقضى العصر الذى كانت فيه العلاقات الدبلوماسية ترتكز على ادعاءات الملوك بالسيطرة ، وما ترتب على ذلك من محاباة الدول الكبرى ؛ ولنأخذ مثلا لذلك مسألة الأسبقية والبرتوكول ، حيث كانت القواعد القديمة ، بما فى ذلك لائحة فينا عام ١٨١٥ ، تعكس امتيازات الدول الكبرى .

ونظرا لتزايد عدد الدول الصغيرة والدول الجديدة تم تحقيق الديموقراطية فى المجتمع الدولى . ولكن نظرا لأن هذه الدول تشل عادة حالة عدم التخلف الفنى ، فان لاتستطيع أن تتنافس مع الدول الكبرى ، وكان من الضرورى البحث عن قواعد جديدة تتفق مع وضعها ، ولم تبدو الحاجة الى هذه القواعد من قبل .

٣ ــ بدون شك فان العمل يجرى بصورة مستمرة على تطوير الوضع التقليدى لكى يتفق مع الحاجات الجديدة للعلاقات الدولية ، ومع ذلك فان دراسة

السوابق العديدة المستمدة من الحياة الداخلية والحياة الدولية ، كشفت عن أوجه خلاف عديدة ، سواء بالنسبة لوظائف البعثات الدبلوماسية ، ومن أمثلة ذلك السماح بمباشرة الوظائف القنصلية ، وأيضا بالنسبة لنطاق الحصانة كما ظهر بخصوص التصرفات الخاصة ، وكذلك بالنسبة لحجم البعثة ، وفى ايجاز ، فلقد كان هناك غموض كبير يسود كثيرا من الجوانب القانونية للعلاقات الدبلوماسية . ومن ناحية أخرى ، فان التطور عن طريق القواعد العرفية الجديدة لم يكن كافيا لمواجهة الحاجات الخاصة بالدول الصغيرة ، ولمسايرة التطور فى وظائف البعثات الدبلوماسية .

لهذه الأسباب مجتمعة ، فان تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية كان أمرا مرغوبا فيه منذ زمن بعيد .

٢ ـ المحاولات الرسمية العالمية للتقنين

(ا) جهود عصبة الأمم المتحدة : فى ٢٢ سبتمبر ١٩٢٤ شكلت عصبة الأمم لجنة من الخبراء لاعداد قائمة بمسائل القانون الدولى القابلة للتقنين . وقد تم اعداد هذه القائمة فى أبريل سنة ١٩٢٧ ، كان من بينها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ، ولكن جمعية عصبة الأمم لم تبق على هذا الموضوع فى قرارها الذى أصدرته فى سبتمبر سنة ١٩٢٧ ، لكى يكون محلا لدراسة المؤتمر الذى عقد فى لاهاى سنة ١٩٣٠

(ب) جهود الأمم المتحدة : نستعرض الأعمال التى قامت بها الأمم المتحدة قبل عقد مؤتمر فينا ، ثم نلقى نظرة سريعة على مناقشات هذا المؤتمر ، ثم ابرام اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

١ ـ الأعمال التى سبقت مؤتمر فينا : تطبيقا للفقرة الأولى من المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، أنشأت الجمعية العامة لجنة القانون الدولى (C. D. I.) التى قررت منذ دورتها الأولى عام ١٩٥٠ اعداد قائمة بالمسائل التى ترى دراستها توطئة لتقنين الأحكام القانونية الخاصة بها ، وقد وقع اختيارها على العلاقات والحصانات الدبلوماسية . ومع ذلك لم تر اللجنة ما يدعو الى اعطاء هذا الموضوع

أولاوية الدراسة . ولكن فى أكتوبر ١٩٥٢ عرض ممثل يوغوسلافيا على الجمعية العامة مشروعا يرمى الى أن تبدأ اللجنة بدراسة تقنين موضـوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية واعطائه الأولوية على سائر الموضوعات الأخرى ، وقد وافقت الجمعية العامة فى ٥ ديسمبر ١٩٥٢ على هذا الاقتراح ، مبررة قرارها بعدة اعتبارات نجتزىء منها ما يلى :

« l'Assemblée exprime son désir de voir observer uniformément par tous les gouvernements les principes et les règles existants et la pratique reconnue concernant les relations et immunités diplomatiques, notamment à l'égard du traitement des représentants diplomatiques des Etats étrangers ».

وعلى أثر ذلك عينت اللجنة فى دورتها السادسة عام ١٩٥٤ الأستاذ SANDSTROM مقررا خاصا للموضوع ، الذى أعد تقريره الأول فى ٢١ أبريل ١٩٥٥ ، ولكن دراسة هذا التقرير أرجئت لسبب عكوف اللجنة على دراسة قانون البحار ، حيث كان من المقرر أن ينعقد مؤتمر جنيف فى عام ١٩٥٨ لتقنينه . وفى عام ١٩٥٧ أثناء الدورة التاسعة للجنة القانون الدولى ، بدأت دراسة التقرير ، وانتهت اللجنة خلال هذه الدورة من اعداد المشروع الأول للاتفاقية ، وعرضته على حكومات الدول لابداء ملاحظاتها عليه ، ثم قامت اللجنة فى عام ١٩٥٨ بعد وصول هذه الملاحظات باعداد المشروع النهائى un projet définitif ، الذى أصبح يعرف بمشروع ١٩٥٨ ، وأحالته الى الجمعية العامة .

وقد أصدرت الجمعية العامة فى دورتها الرابعة عشرة ــ ديسمبر ١٩٥٩ ــ قرارا بدعوة مؤتمر دولى ، فى خريف عام ١٩٦١ ، من ممثلى الدول ، لدراسة ابرام اتفاقية للعلاقات والحصـانات الدبلوماسية ، على أن يكون مشروع ١٩٥٨ أسـاسا للدراسات التى يقوم بها المؤتمر ، وبناء على طلب ممثل النمسا الذى أشـار الى مؤتمر فينا عام ١٨١٥ ، وافقت الجمعية فى ذات الدورة على اختيار فينا مقرا للمؤتمر .

ومما لا شك فيه أن سائر الاعتبارات التى حتمت تقنين قواعد القانون التى أشرنا اليها سابقا ، كانت وراء قرار الجمعية العامة بدعوة المؤتمر ، يضاف اليها الاعتبارات الآتية :

من بين هذه العوامل ، الرغبة العامة فى اقتناص الفرصة للاشتراك المباشر من جانب الدول حديثة الاستقلال ، فى مباشرة مسئولياتها الدولية ، وهذه الرغبة كانت واضحة فى موضوع العلاقات الدبلوماسية ، لأن الأمر يتعلق هنا بوضع قواعد قانونية تلزم هذه الدول ، التى لم تشترك فى تكوين قواعد العرف الدولى التى تحكمها .

ثم أن دعوة مؤتمر دولى لتقنين قواعد القانون الدبلوماسى ، بدا أمرا ضروريا فى فترة زمنية ، سادتها مجموعة من المخاوف الخطيرة التى تهدد العلاقات الطيبة بين الدول : من بينها [illegible] الناشئة عن تزايد حركة [illegible] من [illegible] العربية واسرائيل [illegible] الخ . لأن [illegible] الى القطيعة [illegible] تهديد السلم [illegible] خطيرا لحدوث هذه المضايقات [illegible] وأفصحت عنه فى قرارها عام ١٩٥٢ [illegible] أشرنا ، حيث جاء به أنه :

« Depuis quelque temps, les violations des règles qui régissent les relations et les immunités diplomatiques sont devenues fréquentes... cette situation rend impérieuse la nécessité de procéder, de toute urgence à la codification des règles du droit international relatives aux relations diplomatiques et de confirmer des règles définies et précises de droit international ».

٢ — مؤتمر ڤينا وابرام الاتفاقية : سوف نعالج بايجاز أعمال المؤتمر ، والاتفاقية من حيث الشكل ، وأخيرا الصفات العامة لهذه الاتفاقية .

أعمال المؤتمر : رأس المؤتمر الأستاذ VERDROSS أستاذ القانون الدولى بجامعة ڤينا ، وذلك تكريما للنمسا للاعتبارات التاريخية التى أشرنا اليها ، وأيضا اعترافا بالمكانة العلمية للاستاذ ڤيردروس . وقد تميزت أعمال المؤتمر بعدة أمور منها :

انعدام أوجه الخلاف الخطير بين الوفود ، وان قامت بعض أوجه الخلاف بين الدول الكبرى والصغرى ، ولكنها لم تؤد الى تعطيل سير أعمال المؤتمر . وقد دارت المناقشات على أساس مشروع سنة ١٩٥٨ ، وقدمت عدة تعديلات عليه ، ولكن الروح العامة لمحاولة التوفيق سيطرت على المناقشات ، وأدت الى سحب التعديلات المتطرفة واحلال تعديلات مقبولة من الجميع .

كذلك فان الدول الصغيرة قامت بنشاط واسع وبناء ، أكد رغبتها فى تحمل مسئوليات الدولية ، والدفاع عن أوجه النظر التى تهمها . من ذلك أن اللجنة القانونية الأفرو آسيوية الاستشارية قامت بتقديم مشروع اتفاقية ، يضم تصورها فى الموضوع .

وأخيرا ، فانه من السمات البارزه ، أن أعمال المؤتمر اتسمت بالسرعة وانجاز مهامه ، ويرجع ذلك الى أن المؤتمر لم يسلك الطريق التقليدى لأعمال المؤتمرات الدولية ، حيث يحرص وفد كل دولة على الاطناب والاسهاب فى التعبير عن وجهة نظر حكومته ، حتى ولو كان الأمر لا يقتضى ذلك . وعلى العكس فان مؤتمر ڤينا انتقل الى دراسة نصوص مشروع الاتفاقية الذى أعدته لجنة القانون الدولى ، وكان يواصل هذه المهمة صباحا ومساء ، وعقدت لذلك اللجنة العامة للمؤتمر ٤٢ جلسة ، كما أن المؤتمر نفسه عقد ١٢ جلسة عامة . وفى الجلسة الثانية عشرة للمؤتمر تم التصويت بأغلبية ٧٢ بدون معارضة على الاتفاقية ، ولم تمتنع سوى دولة واحده . ويعد ذلك نجاحا مزدوجا ، فهو نجاح لفكرة تقنين القانون الدولى ، وأيضا نجاح للتعاون الدولى . وقد عبر عن ذلك رئيس المؤتمر ، الأستاذ ڤيردروس فى خطابه الذى اختتم به أعمال المؤتمر . حيث جاء به :

« Si la conférence s'est fixée un objectif plus modeste que l'ancien congrès de Vienne, elle n'en a pas moins préparé les instruments qui permettront à d'autres de régler les grands problèmes du monde ».

٣ ــ الاتفاقية من حيث الشكل : من هذه الزاوية يمكن اجمال الملاحظات الآتية :

مقدمة الاتفاقية : لم يكن مشروع لجنة القانون الدولى مسبوقاً بمقدمة ، ولكن منذ الجلسة الأولى للجنة العامة للمؤتمر ، أشار ممثل المجر الى ضرورة المقدمة ،

وأيده فى ذلك ممثلوا أسبانيا وانجلترا وايطاليا ، وأسفرت المناقشة الى تأييد الأغلبية لهذا الاتجاه ، كى تتضمن المقدمة الأفكار العامة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية . وقدمت لهذا الغرض عدة مشروعات ، وأخيرا تبنت اللجنة العامة للمؤتمر الصيغة التى اشتركت فى اعدادها وفود بيرمانيا وسيلان وأندونسيا ومصر ، فكان ذلك دليلا على المشاركة الايجابية لدول العالم الثالث فى اعداد الاتفاقية ، وتمت الموافقة على ذلك بأغلبية ٦٦ ضد ٤٠ وامتناع ٤ .

أقسام ومضمون الاتفاقية : يوجد اختلاف بين مشروع لجنة القانون الدولى والاتفاق النهائى من هذه الناحية . لأن المشروع كان يتكون من ستة مباحث تعالج: العلاقات الدبلوماسية بصورة عامة ؛ والامتيازات والحصانات الدبلوماسية ، ونشاط ومهمة أعضاء البعثة فى الدولة المعتمدين لديها ، وانتهاء وظائف الممثل الدبلوماسى ، وعدم التفرقة فى المعاملة ، وأخيرا وسائل حل المنازعات الناشئة عن العلاقات الدبلوماسية .

ولكن كثيرا من الوفود لم توافق على التقسيم السابق للاتفاقية ، مما أدى الى العدول عنه ، والاكتفاء بالتقسيم فى صورة مواد . كذلك يلاحظ أن الاتفاقية تضم ٥٣ مادة ؛ فى حين أن مشروع اللجنة لم يكن يضم سوى ٤٥ مادة . ومع ذلك يجب ملاحظة أن المواد من ٤٨ الى ٥٣ من الاتفاقية تتضمن الشروط النهائية التى لا علاقة لها من حيث الموضوع بالعلاقات الدبلوماسية ، والتى نجد نظيرا لها فى سائر الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ، لأنها تحدد تاريخ بدء نفاذ الاتفاقية ، والتوقيع اللاحق ، وايداع وثائق التصديق(١٤٢) .

---

(١٤٢) فلقد نصت المادة ٤٨ على أن « تعرض الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أو فى احدى الوكالات المتخصصة ، او الأطراف فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، وجميع الدول الأخرى التى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة الى أن تصبح طرفا فيها ، وذلك حتى ٣١ أكتوبر ١٩٦١ فى وزارة الخارجية المركزية للنمسا ، وبعدئذ حتى ٣١ مارس ١٩٦٢ فى مقر الأمم المتحدة » . وأشارت المادة ٤٩ الى أن « تخضع هذه الاتفاقية للتصديق ، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة » .
أما المادة ٥٠ ، فقد قررت أن « تظل الاتفاقية معروضة لانضمام جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الأربع المنصوص عليها فى المادة ٤٨ ، وان تودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة » .

وأخيرا نلاحظ أن الاتفاقية كانت مصحوبا بعدة وثائق قانونية تمت الموافقة عليها منفصلة عنها وهي : التصريح النهائي l'Acte final ، وبروتوكولان ، ترك للدول حرية التوقيع عليهما ، الأول يتعلق باكتساب الجنسية ، والثاني بالحل الاجباري للمنازعات الناشئة عن الاتفاقية ، وأربع توصيات تتعلق بالبعثات الخاصة les Missions speciales وسريان الحصانة القاضائية على الأعمال الخاصة . أما الثالث والرابع فلقد عبر فيهما المؤتمر عن شكره لكل من لجنة القانون الدولي وحكومة وشعب النمسا .

الخواص العامة للاتفاقية : اتفاقية العلاقات والحصانات الدبلوماسية ، باعتبارها تقنينا شاملا لأهم مظاهر القانون الدبلوماسي ، تتميز بعدة خواص ، نشير الى أهمها :

(١) الطـــابع المتحفظ للاتفاقيـــة le caractère conservateur : ويرجع ذلك الى أن القواعد التي يضمها الاتفاق تأثرت بمبدأ سيادة الدولة . ولقد كان التمسك بهذا المبدأ التقليدي في القانون الدولي السبب في أن الاتفاقية أكدت في الفقرة الثانية من مقدمتها فكرة المساواة في السيادة l'égalité de souveraineté

= في حين أن المادة ٥١ ، تقرر الحكمين الآتيين بخصوص بدء سريان الإتفاقية .

(١) يبدأ سريان الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق او الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

(ب) وتنفذ الاتفاقية بالنسبة الى كل دولة تصدق عليها او تنضم اليها ، بعد ايداع الوثيقـة الثانية والعشرين من وثائق التصـديق أو الانضمام ، في اليوم الثلاثين من تاريخ ايداعها وثيقة تصديقها او انضمامها » .

والزمت المادة ٥٢ من الاتفاقية « السكرتير العام للأمم المتحدة » بابلاغ جميع الدول التي تدخل في احدى الفئات الاربع المذكورة في المادة ٤٨ مما يلي :

(١) بالدول التي وقعت الاتفاقية ، وتلك التي اودعت وثائق تصديقها عليها او انضمامها اليها طبقا للمواد ٤٨ و ٤٩ و ٥٠

(ب) بتاريخ دخول الاتفاقية دور التنفيذ طبقا للمادة ٥١ »

واخيرا ، فان المادة ٥٣ من الاتفاقية قد نظمت اللغات الرسمية للاتفاقية وحجيتها ، فقررت أن « يودع أصل هذه الاتفاقية ــ التي تعتبر نصوصها باللغات الانجليزية ، والصينية والأسبانية والفرنسية ، والروسية (وهي نفس اللغات الرسمية للأمم المتحدة) ذات حجية واحدة ــ ، لدى السكرتير العام للأمم المتحدة الذي يقوم بتسليم صورة رسمية طبق الأصل لكل من الدول التـابعة لاحدى الفئات الاربع المذكورة في المادة ٤٨ » .

des Etats ، وقد تجلى ذلك أيضا فى عدول المؤتمر عن القاعدة التى تضمنتها المادة ٤٥ من مشروع اللجنة ، التى كانت تقرر الالتزام بقبول الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية بالنسبة للمنازعات الناشئة عن تفسير وتطبيق الاتفاقية ، ولم تأخذ الاتفاقية الا بقاعدة الاختصاص الاختيارى للمحكمة : لأنها وحدها تتفق مع الفكرة التقليدية لسيادة الدول ، وذلك بالرغم من الدفاع المجيد الذى قدمه وفد سويسرا دفاعا عن المادة ٤٥ من مشروع لجنة القانون الدولى .

وفى نطاق العلاقات الدبلوماسية لم تحدث الاتفاقية تغييرات جوهرية فى النظام الذى كان قائما بمقتضى القواعد العرفية ، حيث بقيت بصورة عامة ، نفس الأشكال ، والاجراءات ، والحصانات ، والنظام التقليدى للأسبقية ، ومراتب الممثلين الدبلوماسيين ، كما حددتها لائحة فينا سنة ١٨١٥

وهذا الطابع المحافظ يتضح من الفقرة الأخيرة من مقدمة الاتفاقية ، الذى لم يكن يتضمنه المشروع العام المقدمة ، حيث أشير فى نهاية مقدمة الاتفاقية الى أن سريان « قواعد القانون العرفى يجب أن يستمر فى حكم المسائل التى لا تنظمها نصوص الاتفاقية صراحة » ، وكان ذلك فى رأى البعض دليلا على استمرار الصلة بين الاتفاقية والعرف الدولى ، وبطريقة غير مباشرة ، فانها تعنى أن الاتفاقية لم تحدث ثورة فى مجال القانون الدبلوماسى ، لأنها لا تتعارض مع العرف الدولى .

ولكن مع ذلك يجب ملاحظة أن الأمر يتعلق باتجاه محافظ نسبى ، لأن الاتفاق تبنى القواعد العرفية التى تكونت فى الماضى القريب le passé immédiat ، وليس ما جرى عليه العمل فى الماضى البعيد : الذى عاصر بدء ظهور البعثات الدبلوماسية الدائمة : فلم يأخذ بالقواعد التى نشأت فى عصر الملكية المطلقة ، وعلى ذلك فان الطابع المحافظ للاتفاقية لم يمنع من مسايرة تطور القواعد العرفية : التى نشأت من التحولات السياسية والاجتماعية ، واتخاذ موقف محدد من الخلافات التى نشأت فى التطبيق الفعلى ، فى أحيان أخرى ، وهذا يقودنا الى سمة أخرى من السمات العامة للاتفاقية .

(ب) الطابع البناء للاتفاقية : اذا لم تكن الاتفاقية قد أحدثت تغييرا جذريا فى صميم القانون الدبلوماسى ، فانها مع ذلك بدون شك قد قضت على أوجه

اختلاف بارزة فيما جرى عليه العمل قبلها ، وبذلك تكون قد حققت الهدف الأول لها ، وهو توحيد القانون . ولقد نجد فى بعض الحالات ـ تحت ضغط الظروف الجديدة للجماعة الدولية ـ حلولا مبتكرة كلية ، وبذلك لا تكون الاتفاقية مجرد تقنين ـ بل مساهمة أيضا فى تطوير قواعد القانون الدولى ، وفى هذا النطاق ، فان حاجات الدول الجديدة لقيت الدراسة وتم اعتمادها فى حالات عديدة . وهذا ما عبر عنه مشروع مقدمة الاتفاقية التى جاء بها أنه :

« considérant que l'évotution actuelle du droit des Gens appelle la codification d'un certain nombre de principes nouveaux découlant du développement des conceptions juridiques dêgagées par la conscience internationale, ou procédant de situations nouvelles nées au sein de la communauté internationale comme à l'intérieur des Etats qui la composent... Tenant compte de l'extension de la communauté de Nations à la suite de l'accession, universellement saluée, de nambreux Etats nauveaux à l'indépendance ».

ويمكن القول بأن الأوجه المختلفة للعلاقات الدبلوماسية قد تم تنظيمها فى الاتفاقية ، التى يمكن النظر اليها على أنها مجموعة قانونية للعلاقات الدبلوماسية des relations diplomatiques ، وأصبحت بذلك المصدر الأساسى للقانون الدبلوماسى ، وغدا العرف الدولى مجرد مصدر احتياطى فى حالة سكوت الاتفاقية . (une source subsidiaire, au cas de silencede la convention).
والصفة العامة الثالثة للاتفاقية يمكن التعبير عنها بأنها حاولت التقريب بين مصالح الدول ، خاصة الدولة المرسلة وتلك المستقبلة للبعثة الدبلوماسية . ذلك لأن جوهر النظام القانونى للعلاقات الدبلوماسية هو البحث عن التوفيق بين مصالح هاتين الدولتين ، أو بمعنى أدق اختصاص كل منهما على اقليمها . فالعلاقات الدبلوماسية تهم دائما دولتين على وجه الخصوص ، الأولى التى ترسل البعثة الدبلوماسية التى يطلق عليها بالانجليزية receiving State وبالفرنسية l'Etat accréditant والثانية التى تستقبل البعثة وتعمل على اقليمها ، ويطلق عليها بالانجليزية receivinng state وبالفرنسية l'Etat accréditaire والتى كان يطلق عليها أحيانا فى اللغة الفرنسية l'Etat de residence ، الذى

عدل عنه نهائيا لما رؤى من أن السفير المقيم فى اقليم دولة أجنبية يمكن أن يكون معتمدا لدى دول أخرى لا يقيم فيها .

ويباشر الممثل الدبلوماسى على اقليم الدولة التى تعتمده وظيفة عامة لصالح دولته ، ويعد موظفا عاما تابعا لهذه الدولة الأخيرة ، ويقوم باختصاص تنظيم وسير وحماية المرافق العامة لها . ومن ناحية أخرى ، فانه على الرغم من اقامة الممثل الدبلوماسى على اقليم الدولة التى تعتمده ، الا أنه لا يخضع لسلطتها تطبيقا لقواعد الحصانة الدبلوماسية ، مع بقائه خاضعا لدولته باعتباره من مواطنيها على أساس الاختصاص الشخصى لهذه الدولة . وهكذا نجد أن الدولة المرسلة تباشر اختصاصها فى نطاق أحد مرافقها العامة ، فى حين أن الدولة المعتمدة تباشر على اقليمها اختصاصا اقليميا من صفاته العمومية والاستغراق ، ولكن نظام العلاقات الدبلوماسية يمثل احدى الحالات التى لا تتوافر فيها مقومات هذا الاختصاص . وقد أدى هذا الوضع فى الماضى الى خلافات عميقة ، ومناقشات حادة ذات طابع سياسى بين الدول ، ولقد نجح مؤتمر فينا فى التوصل الى توحيد وجهات النظر بين الدول فى هذا الخصوص ، حيث أدركت كل دولة أنها فى نفس الوقت مرسلة ومستقبلة لبعثات دبلوماسية وبالتالى فليس هناك ما يدعو الى اثارة التنازع فى الاختصاصات الشخصية والاقليمية بين الدول .

المبحث الثانى

موقف الاتفاقية من طبيعة العلاقات الدبلوماسية

يعد مباشرة العلاقات الدبلوماسية من المسائل العامة ، التى فرضت نفسها على أعمال لجنة القانون الدولى منذ دورتها التاسعة سنة ١٩٥٧ ، حيث كان هناك شبه اجماع من جانب أعضائها على معالجته فى نص متميز ، على أساس أن مثل هذا النص يكون بمثابة القاعدة العامة التى تبدأ بها أحكام الاتفاقية ، تحكم تطبيق سائر القواعد التى تليها . وعلى هذا الأساس صيغت المادة الثانية من مشروع لجنة القانون الدولى ، التى قررت أن تبادل التمثيل الدبلوماسى بين الدول يتم بالاتفاق المتبادل . وقد وافق المؤتمر على هذا النص ، وأصبح المادة

الثانية من الاتفاقية ، مع ادخال تعديل بسيط ، حيث حلت عبارة القبول المتبادل « le consentement mutuel » محل عبارة « voie d'accord mutuel » التى كانت واردة فى المشروع[١٤٣] . وهذا الحكم يقود الى الملاحظات الثلاث الآتية :

أنه يتضمن قاعدة أساسية تعد الأساس العام ، وهى أن العلاقات الدبلوماسية لا تنشأ الا بالقبول المتبادل ، وهذا يعنى ضرورة القبول الصريح للدولة المعتمد لديها الممثل الدبلوماسى . وهذا يثير مسألة هامة ترجع الى الاعتقاد الذى كان من الناحية التقليدية ذائعا بخصوص الحق فى التمثيل le droit de légation وكيف يتفق هذا الحق — ان وجد — مع ضرورة القبول الصريح .

ومن ناحية أخرى ، فانه فى نطاق العلاقات الدبلوماسية ، يكون دائما من المهم تحديد الدول التى لها أهلية مباشرة العلاقات الدبلوماسية .

وأخيرا فان الاتفاقية تفصل بين العلاقات الدبلوماسية والبعثات الدبلوماسية الدائمة ، لأنه اذا كانت العلاقات الدبلوماسية تباشر أساسا عن طريق البعثات الدبلوماسية الدائمة ، فان البعثة الدائمة ليست الوسيلة الوحيدة لمباشرتها . وسوف نلقى نظرة سريعة على هذه المسائل على ضوء أحكام الاتفاقية .

١ — قاعدة القبول المتبادل وحق التمثيل : من الناحية التقليدية ، فان المقصـــود بالحق فى التمثيل Droit de légation يعنـــى أمران : الأول : الحق فى ارسال الممثلين الدبلوماسيين لدى الدول الأجنبية ، والثانى : الحق فى استقبال الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجنبية . وقد أشار الى هذا الحق بشقيه الأول الايجابى ، والثانى السلبى الأستاذ SANDSTROM المقرر الخاص للجنة القانون الدولى ، بصياغته المادة الأولى من المشروع التمهيدى على النحو التالى :

« si deux Etats, ayant le droit de légation, sont d'accord pour établir entre eux des relations diplomatiques permanentes, chacun d'eux peut établir auprès de l'autre une mission diplomatique ».

---

(١٤٤) نصت المادة الثانية من الاتفاقية على ان « تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل » .

ولقد اعتبر الأستاذساندستروم النص السابق بمثابة تعبير عما جرى عليه العمل ، لأنه يعترف بوجود حق التمثيل ، ولكنه يميز بين التمتع بالحق ومباشرته la jouissance du droit et l'exercice du droit فالدولــة لها حق التمثيل ولكنها لا تستطيع عملا مباشرته الا بموافقة الدولة الأخرى أى الدولة التى تعتمد الممثل الدبلوماسى ، لأن هذا الحق لا يمكن فرضه على هذه الدولة الأخيرة . ولقد علل المقرر اتجاهه الذى أشرنا اليه كما يلى :

« l'article (1er) sert d'introduction dans la matière et énonce une règle généralement admise que l'établissement d'une mission diplomatique présuppose l'accord de l'Etat accréditaire. Il est parlé souvent d'un droit de légation qui autoriserait en principe l'Etat à établir dans tous les cas une mission auprès d'un autre Etat. On est cependant d'accord qu'un pareil droit n'existe pas dans le sens que l'autre Etat serait tenu à en admettre l'établissement ».

ومما يلاحظ أن الفقه وما جرى عليه العمل قبل التقنين كانا فى الاتجاه الذى عبرت عنه المادة الأولى من المشروع التمهيدى ، ويتفقان أيضا مع التعليل الذى ساقه واضع النص ، كما يتضح من الاشارة السريعة الآتية :

من ذلك أن CALVO كان يرى « أنه من النتائج الأساسية لسيادة واستقلال الدول وجود الحق فى التمثيل ، الذى ينحصر فى رخصة التمثيل فى الخارج بممثلين دبلوماسيين . . ويعد الحق فى التمثيل حقا كاملا كقاعدة عامة ، ولكنه حق ناقص عملا ، مادام أن أية دولة غير ملزمة بأن تكون لها بعثات دبلوماسية فى الخارج ، أو بأن تستقبل لديها ممثلين للدول الأخرى » . ثم يضيف الى ما سبق قوله :

« il n'y a pas d'obligation, mais simplement convenance ou raison politique, pour un Etat souverain, de recevoir les ministres publics d'un autre puissance ».

كما أكد FAUCHILLE الجانب الايجابى والجانب السلبى لحق التمثيل ، واعتبره نتيجة لسيادة الدولة ، ولذلك فان الدول ذات السيادة هى التى تتمتع بهذا الحق فى جانبيه الايجابى والسلبى ؛ ولكنه يضيف الى ما سبق قوله :

« Nul Etat n'est tenu de l'obligation (au sens propre du Mot) de reécevoir les envoyés diplomatiques d'un autre Etat. C'est affaire de bon rapport et non de droit strict ».

ولقد انعكست وجهة النظر السابقة التى سادت الفقه ، فى التطبيق العملى أيضا ، من ذلك احدى المذكرات الصادرة عن وزارة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية والتى ترجع الى ٦ أبريل سنة ١٩٢٠ التى جاء بها أن :

« le droit de légation, c'est-à-dire le droit pour un Etat, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques, appartient à tout membre indépendant et pleinement souverain de la communauté des Nations ».

ومن ذلك أيضا فى نطاق الدول الأمريكية ، اتفاقية هافانا المبرمة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٢٨ التى تنص فى مادتها الأولى على أن « للدول الحق فى تمثيل نفسها لدى بعضها البعض بواسطة الممثلين الدبلوماسيين » .

وبصورة عامة فاننا نجد أن الحق فى التمثيل يكون أول الحقوق التى تطالب بها الدولة الجديدة ، لأنها ترى أن التمتع به يعد دليلا على استقلالها .

أما بخصوص انعدام الالتزام بقبول التمثيل الدبلوماسى ، فلقد أيده ما جرى عليه العمل ، من ذلك أن براجواى عاشت فى عزلة تامة مع سائر الدول فى الفترة من ١٨١٤ الى ١٨٤٠ ، وقد جربت بعض الدول الآسيوية مثل اليابان والصين ردحا من الوقت هذا الأسلوب ، كما أن انجلترا رفضت فى المدة ١٩٠٣ — ١٩٠٦ وهى فترة الاضطرابات فى البلقان ، وعلى أثر اغتيال الاسكندر الأول ملك الصرب واستبداله بجورج كاراجورجيفيتش ، استقبل الممثلين الدبلوماسيين للصرب . كذلك فان ليتوانيا خلال نزاعها مع بولندا بخصوص مدينة VILNA ، رفضت أى اتصال دبلوماسى مع بولندا لاحتلال قوات هذه الدولة مدينة ڤيلنا ، ومن ذلك كذلك ، ومن باب أولى ، الوضع القائم منذ سنة ١٩٤٨ بين سائر الدول العربية واسرائيل .

وهكذا فان الفقه وما جرى عليه العمل يبرران وجهة النظر التى عبر عنها المشروع التمهيدى ، ولم يكن هنا ما يدعو لاثارة الاعتراضات ضده ، ولكن الأمور سارت على العكس ،لأنه عند دراسة المادة الأولى فى الدورة التاسعة للجنة القانون الدولى ، بدت خلافات حادة بخصوص تحديد مضمون حق التمثيل .

لأن طائفة من أعضاء اللجنة دفعوا عن فكرة الحق الكامل ، وليس مجرد حق ناقص
le droit de légation est bien un droit parfait et non un droit imparfait
وادعوا أن النص المقترح يضيق بصورة غير مقبولة من هذا الحق .

من ذلك الأستاذ Amado البرازيلي الجنسية الذى رأى أن : « القول بأن دولة لها حق التمثيل يعنى الاعتراف لها بحق انشاء البعثات الدبلوماسية فى الخارج » وأن اخضاع مباشرة هذا الحق لموافقة الدول المعتمدة يؤدى الى صعوبات . ولكن الأستاذ جورج سيل كان المدافع الرئيسى لحق التمثيل الكامل والمطلق ، ورأى أنه « فيما عدا ظروف استثنائية ، فان أية دولة لا تستطيع بحق أن ترفض اقامة علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى ترغب فى ذلك » ، وأنه على لجنة القانون الدولى أن تقر بأن « كل الدول لها الحق فى اقامة علاقات دبلوماسية مع سائر الدول الأخرى ، وأن تنشىء بعثات دبلوماسية دائمة على أقاليم هذه الدول » .

ولقد رأى البعض أن جورج سيل وغيره من أعضاء اللجنة ممن أشرنا اليهم ، لم يدافعوا عن وجهة نظر شخصية ، ملتمسين لهم سندا فى آراء الفقه التقليدى للقانون الدولى بخصوص حق التمثيل ، مثل Pradier Fodere الذى رأى أن الدولة التى ترفض بدون مبرر استقبال الممثل الدبلوماسى الأجنبى تتعرض للمعاملة بالمثل ، وأن الدول التى تدعى انعدام حاجتها لاقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخرى ، انما تعزل نفسها عن النظام السياسى لأوروبا والدول المتمدينة الأخرى » . وما ذكره الأستاذ Fauchille من أن « رفض اقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخرى يؤدى الى العزلة عن الجماعة الدولية ، وتستبعد نفسها من دائرة سريان قواعد القانون الدولى ، وأنه بين الدول المتمدينة لا بد من الاعتراف بوجود التزام باستقبال الدبلوماسيين » . وأن « رفض الاستمرار فى التمثيل الدبلوماسى القائم بين دولتين يعد عملا غير ودى ، وتعبيرا عن نوايا عدائية ، ويبرر فى جميع الحالات الاجراءات الانتقامية » .

ومن ذلك كذلك وجهة النظر التى عبر عنها الأستاذ Cecil Hurst من أن « الحق فى التمثيل يعد أحد اختصاصات الدولة المستقلة ذات السيادة ، وينطوى

على حق انشاء التمثيل الدبلوماسى لدى الدول الأخرى ، والالتزام باستقبال الممثلين الدبلوماسيين المعينين من قبل الدول الأجنبية »[١٤٤] .

ومن ناحية أخرى ، فان غالبية أعضاء لجنة القانون الدولى عارضت كذلك ، ـــ لسبب يختلف عن مبررات الفريق السابق الذى أشرنا اليه ـــ ، النص الوارد فى المشروع التمهيدى ، فيما يتعلق بامكانية انشاء علاقات دبلوماسية بدون اتفاق الدولة المعتمدة ، الأمر الذى اعتبره ممثلو الدول الأفروأسيوية شرطا لابد من توافره .

لذلك فان العضو الهندى فى لجنة القانون الدولى دافع عن أن الاتفاق بين الدول يعد الأساس الذى تقوم عليه العلاقات الدبلوماسية بين الدول ، وأن الأمر يتعلق بمبدأ مستقر ومعترف به من جماعة الدول ، وأن الرأى المخالف انما يؤسس وجهة نظره على مجرد حق بدون قاعدة un prétendu droit de légation كذلك أشار الدكتور عبد الله العريان – العضو المصرى فى اللجنة – الى أن الحق فى التمثيل لا وجود له فى اعلان حقوق والتزامات الدول . كما أن العضو التايلاندى الأستاذ Khoman أشار الى أن ما جرى عليه العمل فى العلاقات الدولية يجعل انشاء العلاقات الدبلوماسية مشروطا بقبول الدولة المعتمدة ، فى اتفاق متبادل بينها وبين الدولة المرسلة .

وهكذا فان الفقهاء الذين أشرنا اليهم من أعضاء لجنة القانون الدولى كانوا يخشون من الاشارة الى حق التمثيل ، لأنه يحتمل تفسيرات واسعة ، ويكون مصدرا للغموض ، يجعل من الصعب تطبيق قاعدة القبول الضرورى من جانب الدولة المعتمدة .

واذا عدنا الأساس القانونى للعلاقات الدبلوماسية ، وجدنا أن كلا من الاتجاهين السابقين يمكن تبريره . فالنظام القانونى للعلاقات الدبلوماسية فى مجموعه يعد محاولة لتنظيم مباشرة لاختصاصات كل من الدولتين المرسلة والمعتمدة ، ويترتب على ذلك ان الاعتراف بحق التمثيل دون حاجة الى اتفاق متبادل يكون

---

(١٤٥) انظر : Recueil des cours de la Haye, 1926, 2, p. 121.

فى صالح الدولة المرسلة ، فى حين أن التمسك بضرورة الاتفاق المتبادل والتغاضى عن حق التمثيل المطلق يخدم مصلحة الدولة المستقبلة .

ومن ناحية أخرى ، فان مذهب چورچ سيل الذى يوسع من نطاق حق التمثيل يرتكز على فكرة أن العلاقات الدبلوماسية تعد علاقات ضرورية لسد حاجة اجتماعية أساسية ، طبقا الفقة الموضوعى la doctriore objective — الذى ينكر سيادة الدولة ، وتؤدى بالتالى الى قيام حق مفروض على الدول .

أما المدافعون عن ضرورة الاتفاق المتبادل ، لمباشرة حق التمثيل ، فانهم فى ذات اوقت يدافعون عن سيادة الدولة المعتمدة ، وبالتالى فهم من أنصار مذهب الأساس الارادى للقانون le fondement volontariste du droit international ولقد تغلب الاتجاه المدافع عن حق الدولة المستقبلة نتيجة لمساندة عدد كبير من أعضاء لجنة القانون الدولى البارزين ، أمثال الأستاذ Sir Gerald Fitzmaurice من بريطانيا والأستاذ Tonkine من الاتحاد السوفيتى ، وترتب على ذلك أن اللجنة وافقت منذ سنة ١٩٥٧ على نص لايشير الى حق التمثيل . وهذا الحل الذى انتهت اليه اللجنة ، يتفق بدون شك مع القانون الدولى المعاصر الذى ما زال يرتكز على مبدأ السيادة ، كما أنه يعد الحل الأكثر اتفاقا مع المنطق ، لأن القاعدة التى مازالت سائدة حتى الآن ، تقضى بأن أى قيد على السيادة يجب أن يكون نابعا من قبول الدولة الصريح . وفى موضوع العلاقات الدبلوماسية فان الأمر يتعلق بالدولة التى تتأثر سيادتها بصورة واضحة نتيجة لانشاء العلاقات الدبلوماسية ، حيث يوجد على اقليمها مرفق عام دولى ، ومواطنون أجانب يتمتعون بحصانات واسعة ، وهى الدولة المعتمدة .

ومن ناحية أخرى ، فان هناك علاقة وثيقة بين انشاء العلاقات الدبلوماسية مع احدى الدول والاعتراف بهذه الدولة أو حكومتها ، لأن الدولة لا تستقبل الا سفراء الدول والحكومات التى سبق لها الاعتراف بها . وهذه العلاقة ذات أهمية كبرى ،لأنه طبقا للأوضاع المعاصرة فان الاعتراف بالدول أو الحكومات من الأعمال التى تدخل فى الاختصاص المطلق للدول ذات السيادة ، ولقد فشلت جميع المحاولات التى بذلت للحد من حق الدولة فى الاعتراف ، لأنه فى هذه المسألة

يعتمد القرار الذى تتخذه الدولة على ارادتها المنفردة - وبناء على ذلك ، فان الاعتراف بحق التمثيل الذى يتضمن الالتزام باستقبال ممثلى الدول الأجنبية لا يستقيم الا مع افتراض ، وجود قاعدة فى القانون الدولى ، تفرض التزاما قانونيا بالاعتراف بكل دولة ، ومثل هذه القاعدة لا وجود لها ــ طبقا للرأى الراجح ــ حتى الآن .

ومع أن النص الذى اعتمد فى الاتفاقية يقضى صراحة بأن انشاء العلاقات الدبلوماسية مشروط بالاتفاق المتبادل ، فان هذا الحكم على عكس آمال أنصار حق التمثيل ، لا يتضمن أى أفكار صريحة لحالة رفض الدولة اقامة علاقات دبلوماسية . وعلى هذا الأساس تبدو أهمية الأشارة الى أن مشروع المادة الثانية من الاتفاقية ــ قبل تعديلها بالصورة التى أصبحت عليها الآن فى الاتفاقية ــ الذى كان يتضمن الاشارة الى حق التمثيل ، كما كان مصحوبا بتعليق الأستاذ ساند ستروم ، لايمكن الاستناد اليه الآن فى تفسير المادة الثانية من الاتفاقية فى صورتها التى انتهت اليها متفادية كل اشارة الى حق التمثيل ؛ ومركزة بصورة واضحة على ضرورة الاتفاق المتبادل . فلقد جاء فى الفقرة الأولى من التعليق على المشروع التمهيدى للمادة الثانية ، الاشارة الى أن الدولة العضو فى الأمم المتحدة يعد سلوكها مخالفا لروح الميثاق ، عندما ترفض اقامة علاقات دبلوماسية مع دولة تطلب منها ذلك ، اذا كان هذا الرفض لا يستند على سبب Sans raison exceptionnel ولقد انتقد الأستاذ جيرالد فيتز موريس هذا الاتجاه من جانب واضع المشروع التمهيدى ، وأدى ذلك الى استبداله بنص لصالح الدولة المستقبلة . وعللت لجنة القانون الدولى هذا التعديل على النحو الآتى :

« Dans la doctrine, on parle souvent d'un (droit de légation) dont jouirait chaque Etat souverain. l'interdépendance des Nations et l'intérêt de développer des relations amicales entre elles, qui est l'un des buts de l' O.N.U.; nécessitent l'établissement des relations diplomatiques entre elles. Tautefois comme le droit de légation ne peut être exercé sans l'accord des parties, la commission n'a pas cru devoir en faire mention dans le texte du projet ».

وعلى ذلك ، فان بعض حالات رفض اقامة العلاقات الدبلوماسية المعاصرة ، يجد سندا قويا فى المادة الثانية من الاتفاقية ، من ذلك الوضع الذى كان قائما بين

الدول الغربية والصين الشعبيه ، وبعض الدول المقسمة الأعضاء فى الكتلة الشرقية مثل ألمانيا الشرقية ، وهو وضع انتهى بعد قيام حالة الوفاق بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية من جانب ، وبين الولايات المتحدة الأمريكية والصين الشعبية من جانب آخر ، وأيضا نتيجة لابرام الاتفاق الأساسى بين دولتى ألمانيا الذى مهد السبيل أمام انضمامهما الى الأمم المتحدة خلال عام ١٩٧٣ ، ويعزى أيضا فى النهاية الى تصفية مشكلات دول الهند الصينية ، وهذه التحولات التى أشرنا اليها بايجاز ، تمت بعد زيارة الرئيس نيكسون لكل من الصين الشعبية والاتحاد السوفيتى خلال عام ١٩٧٢ ، وابرام اتفاقية بين دولتى ألمانيا فى عام ١٩٧٢ التى تم التصديق عليها من جانب هاتين الدولتين فى عام ١٩٧٣ ، وابرام اتفاقية انهاء القتال فى فيتنام عام ١٩٧٣ . وحركة الوفاق التى نتجت عنها التحولات الهامة التى أشرنا اليها مازالت تسير فى طريقها ولم تبلغ بعد نهايتها ، وبالتالى لم تتحدد بصورة نهائية النتائج التى سوف تنشأ عنها فى العلاقات الدولية ، من ذلك الآثار التى تترتب على زيارة بريجنيف للولايات المتحدة فى يونيو من عام ١٩٧٣ ، على المشكلات الدولية القائمة حتى الآن والتى مازلت تنتظر حلها ، ومن ذلك أيضا اقامة نوع من العلاقات الدبلوماسية بين الصين الشعبية والولايات المتحدة فى صورة مكتبى اتصال فى بكين وواشنطون على الرغم من عدم الاعتراف الصريح من جانب الولايات المتحدة الأمريكية بالصين الشعبية حتى الآن .

ومن ذلك أيضا وضع اسرائيل بالنسبة للدول العربية التى ترفض الاعتراف بها، حيث حاولت اسرائيل أثناء اعداد الصيغة النهائية للمادة الثانية من اتفاقية ڤينا ، أن تدافع عن الزعم القائل بأن انشاء العلاقات الدبلوماسية يعد شرطا أساسيا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وادعت أنه من الضرورى الأخذ بالحل الذى كرسته المادة الأولى من اتفاقية هافانا عام ١٩٢٨ ، ولقد تجلى الموقف الاسرائيلى بصورة واضحة فى اللجنة العامة لمؤتمر ڤينا .

ولقد عادت مناقشة حق التمثيل مرة أخرى عام ١٩٥٨ فى أعمال لجنة القانون الدولى ، ووقف عديد من الدول ، من بينها دول عربية لمعارضة النص عليه ، من ذلك أن ممثل العراق فى اللجنة أشار الى أنه « اللجنة كانت على حق عندما

تجنبت الاشارة الى حق التمثيل ، وأنه من غير المفيد ، بل يعد ذا أثر ضار للغاية الاشارة الى ذلك فى الاتفاقية ، لأن ما يدعى حق التمثيل يعتمد كلية على ارادة الدول والتجديد فى هذا النطاق يؤدى الى نشوء سوء فهم سواء فى الفقه أو فى العمل » . وقد تأيد هذا الاتجاه من جانب ممثل تونس . مما أدى فى النهاية الى سحب الاقتراح التشيكوسلوفاكى ، المقدم فى عام ١٩٥٧ الذى قدمه ودافع عنه الأستاذ ZAREK والذى كان يؤيد فكرة حق التمثيل .

كذلك نشير الى أن مجموعة دول أوروبا الشرقية حاولت الدفاع عن تعديل قدمته تشيكوسلوفاكيا الى لجنة القانون الدولى ، يهدف الى أن تضاف للمادة الثانية من الاتفاقيه فقرة تقضى بأن « الاختلافات بين النظم الدستورية ، والقانونية والاجتماعية ، يجب ألا تشكل عقبة أمام انشاء واستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الدول » . وقد قدم هذا الاقتراح الى اللجنة ممثل تشيكوسلوفاكيا مصحوبا بشرح جاء فيه أن : « التعديل يهدف الى تفادى أن تقوم دولة أو مجموعة من الدول بعزل احدى الدول ومنعها من التعاون مع الدول الأخرى ، وأن هذا التعديل يدين كل فكرة للتفرقة ، ويتفق لذلك مع ميثاق الأمم المتحدة ، وهذا التعديل كان القصد منه مواجهة موقف دول المعسكر الغربى من الصين الشعبية ، وموقف دول منظمة الدول الأمريكية من كوبا . وواضح أن هذا التعديل يتفق فى جوهره مع مبدأ الاتفاق المتبادل ، ولا يتضمن أى تكديس لحق التمثيل ، وأنه يتضمن تحديدا واضحا لحق الدولة فى رفض اقامة العلاقات الدبلوماسية . ومع ذلك فان هذا التعديل لقى معارضة شديدة من جانب الدول الأفرو أسيوية ، تمثلت فى التعديل الذى قدمه ممثل الهند والذى كان يهدف تحديد مضمون الاقتراح التشيكوسلوفاكى بصورة أكثر دقة وذلك بالاشارة الى أن الأختلافات الدستورية والقانونية والاجتماعية يجب ألا تشكل فى ذاتها en soi عقبة ضد انشاء واستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الدول ، ولقد علل الممثل الهندى تعديله بأنه يسمح بمراعاة الاعتبارات الأخرى غير الاختلافات الدستورية والقانونية والاجتماعية . ولكن ممثل تونس دافع عن أن هذا التعديل يهدف الى أن يؤخذ بعين الاعتبار بعض

الحقائق القائمة فى العلاقات الدولية . ومن ثم من مكان المناسب يكون فى مقدمة الاتفاق وليس فى نصوصه وقد أدى هذا التعديل الى نشوب مناقشة بين مندوبى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . حيث أعلن الأول أنه سوف يصوت ضده . فى حين أن الأستاذ تونكين ممثل الاتحاد السوفيتى أشار الى أنه : « باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية . فان سائر الوفود قد قبلت المبدأ الذى يقوم عليه التعديل التشيكوسلوفاكى ، لأن التعديل يعبر عن بعض الحقائق ، من بينها ادانة كل تفرقة بسبب النظام الاجتماعى ، ومن ناحية أخرى فان الأستاذ تونكين حرصا منه على العلاقات مع وفود الدول الأفرو آسيوية لم يعارض ادخال تعديلات شكلية تتفق مع وجهة النظر الهندية ، وألا يشكل هذا التعديل جزءا من مقدمة الاتفاق ، كما طالب ممثل تونس ، وهذا الاتجاه الأخير لقى موافقة ممثل تشيكوسلوفاكيا ، وهذا ما استقر نهائيا عليه الأمر ، وبعد ذلك التعبير الوحيد عن القاعدة التقليدية فى القانون الدبلوماسى ، ونعنى بذلك قاعدة حق التمثيل ، التى وجدت صدى نسبيا فى مقدمة الاتفاق (١٤٦) .

٢ ــ الأهلية اللازمة لانشاء العلاقات الدبلوماسية : لا تهتم الاتفاقية الا بالعلاقات بين الدول ، لأن اصطلاح العلاقات الدبلوماسية ينصرف كلية الى العلاقات بين الدول ، وذلك دون المساس بحقيقة أن المنظمات الدولية تستطيع التمثيل المتبادل فيما بينها ، وأيضاً من حقها أن تنشىء مثل هــذا التمثيل مع الدول ، وأن الدول لها أيضا حق التمثيل مع المنظمات الدوليه ، ولكن الأمر لا يتعلق هنا بالتمثيل الدبلوماسى بالمعنى الحقيقى المستقر .

ومن ناحية أخرى فان الدولة البابوية التى لا تعد دولة بالمعنى الحقيقى ، استقرت الأوضاع بالنسبة لها ، على الاعتراف لها بحق انشاء العلاقات الدبلوماسية مع الدول ، وهذا ما أشارت اليه صراحة الفقرة الثالثة من المادة السادسة من الاتفاقية .

---

(١٤٦) عبرت المقدمة عن ذلك بالاشارة الى أن « عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم فى انماء العلاقات الودية بين الامم ، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية ... »

ويترتب على الملاحظتين السابقتين أن مدار البحث هنا يتعلق بتحديد الدولة التى لها حق مباشرة العلاقات الدبلوماسية ، وهذا أمر لا تتناوله بالتفصيل المادة الثانية من الاتفاقية ، لأنها لا تتضمن أية تفرقة بين الدول التى لها الحق فى مباشرة هذا الاختصاص وتلك التى لا تتمتع به ، مع أن ما جرى عليه العمل يحتم ضرورة هذه التفرقة ، لأنه اذا كان من المؤكد أن كل الدول ذات السيادة ، والمستقلة تتمتع بهذا الاختصاص ، فان بعض الدول بمفهوم القانون الدولى ليس لها هذا الحق ، أما كلية ، وأما أنها لا تملكه بصورة كاملة . من ذلك الدول التابعة les Etats Vassaux والدول المحمية ، التى كان الأمر يجرى على أنها لا تملك اختصاص مباشره حق التمثيل الا فى حدود نظامها القانونى ، ولقد جرت الأمور بصورة عامة على نقل هذا الاختصاص الى الدولة التى تباشر مسئولية العلاقات الدولية بالنسبة الى كل من هذين النوعين من الدول ، من ذلك المادة السادسة من اتفاقية ١٢ مايو سنة ١٨٨١ التى فرضت حماية فرنسا على تونس ، والمادة الأولى من اتفاقية ٦ يونيه سنة ١٨٨٤ بين فرنسا وفيتنام ، وقد أضحت مثل هذه الأوضاع من قبيل المسائل التى تنتمى الى تاريخ العلاقات الدبلوماسية .

وفيما يتعلق بالدويلات أعضاء الاتحاد الفيدرالى ، التى لها أهميتها الآن نظرا لتزايد هذه الظاهرة فى الوقت المعاصر ، فاننا نلاحظ أن الوضع فى الاتحاد السويسرى ، وكذلك فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وهو عدم مباشرة هذه الدويلات لحق التمثيل الدبلوماسى ، ويعد ذلك تعبيرا عن القاعدة العامة التى تحكم الموضوع ، وهى قاعدة تستمد وجودها من دساتير هذه الدول ، وتجد تبريرها فى مبدأ وحدة الدولة l'unité étatique فى تجاه الدول الأجنبية .

ومع ذلك فهناك استثناءات ممكنة على تلك القاعدة العامة ، من ذلك أنه طبقا لدستور الامبراطورية الألمانية القديمة ، كان الامبراطور يمثل الامبراطورية فى مباشرة العلاقات الدبلوماسية ، ولكن ذلك لم يمنع بعض الدويلات الأعضاء ، خاصة بڤاريا ، من اقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الأجنبية ، وذلك فقط بالنسبة للمسائل التى تدخل فى الاختصاص الذاتى لهذه الدويلات ، من ذلك أن بڤاريا كان لها تمثيل دبلوماسى مع الدولة البابوية ، ودولة النمسا ــ المجر ، وايطاليا ،

وفرنسا ، وروسيا ، وسويسرا ، وبلجيكا ، ودولة برلين . ولكن دستور فيمار عام ١٩١٩ ، وأيضا دستور جمهورية ألمانيا الفيدرالية سـنة ١٩٤٩ ، قد ألغيا هذا الحق بالنسبة للدويلات . ومع ذلك فانه طبقا للدستور السوفيتي ، فان الجمهوريات الأعضاء تستطيع اقامة علاقات دبلوماسـية مع الدول الأجنبية منفصلة عن العلاقات الدبلوماسية لدولة الاتحاد . ويرجع ذلك الى أن الدستور السوفيتي الصادر سنة ١٩٣٦ اعترف فى المادة ٢٥ منه لجمهوريات الاتحاد بنوع من السيادة ، وترتب على ذلك أن صـار لكل منها دستورها ، وتشريعها ، وقواتها المسلحة ، والاعتراف لكل منها بحق الانفصال وهو الحق الذى تنكره سائر الدساتير الفيدرالية . والأمر يتعلق فى ظل هذا الدستور بنوع من السيادة الداخلية .

ولكن طبقا لتعديل مولوتوف فى أول فبراير سنة ١٩٤٤ تمت الموافقة على قانون يعطى للجمهوريات أعضاء الاتحاد ، نوعا من السيادة الخارجية ، تتمثل أساسا فى تمتعها باختصاص ابرام المعـاهدات الدولية ، واختصاص انشـاء العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأجنبية ، وقد رأى البعض فى هذا التطور الدستورى ، أنه أدى الى أن أصبحت هذه الجمهوريات من أشخاص القانون الدولى . ومع ذلك فان الاختصاص الدولى لهذه الجمهوريات مقيد فى اتجاهين : أولهما ــ أن الحكومة المركزية وحدها هى التى تحدد السياسة الخارجية للاتحاد بأسره ، وثانيهما ــ أن العـلاقات الخارجية للجمهوريات الأعضاء لا تتجاوز الحاجات الاقتصادية والثقافية الذاتية des besoins spécifiques économiques et culturels ، التى لا يهتم بها الممثلون الدبلوماسـيون للاتحاد ، والتى لا تتناولها الاتفاقات التى يبرمها الاتحاد .

وهذا الوضع الخاص بالاتحاد السوفيتى الذى يمثل خروجا عن النظـام العام للاتحاد الفيدرالى ، يرجع الى أن هذا الاتحاد يتميز بأنه دولة متعددة الجنسيات un Etat multinational وأن النصوص التى أشرنا اليها تهدف الى الاحترام الكامل لحقوق وحريات الأمم التى يتكون منها ، وعلى ضوء ذلك يمكن فهم الرأى الذى أبداهمولوتوف سنة ١٩٤٤ من أن قانون أول فبراير من تلك السنة يُعد خطوة هامة نحو الحل العملى للمشكلة الوطنية .

ونلاحظ أن النص الوارد فى المشروع التمهيـدى الذى أعده الأستاذ ساندستروم كان أكثر وضوحا من المادة الثانية من الاتفاقية فى هذا الصدد . لأنه لم يكن يشير الا للدول التى لها حق التمثيل ، وليس كل الدول ، كما فعلت المادة الثانية من الاتفاقية . ومن ذلك أيضا أن الممثل المصرى فى لجنة القانون الدولى أشار الى أن ميثاق الأمم المتحدة عند تحديد شروط عضوية منظمة الأمم المتحدة لم يشر الا للدول بدون تحديد آخر ، وبدون تمييز ، تاركا الأمر بعد ذلك للجمعية العامة ومجلس الأمن لكى يبحثا كل حالة على حدة .

وهذا الغموض فى صياغة المادة الثانية من الاتفاقية يؤدى الى التساؤل عن السلطة التى لها اختصاص الفصل فى مدى تمتع الدول أو عدم تمتعها بمباشرة العلاقات الدبلوماسية ، وعلى أساس أىّ معيار يتم ذلك ؟ والأمر هنا يتعلق بالبحث عن حل لمشكلة فى غاية الدقة ، حتى أن الأستاذ ڤيردروس عضو اللجنة ، والذى آلت اليه رئاسة المؤتمر فيما بعد ، رأى حـذف النص تفاديا لمشكلة عسيرة .

ويمكن تصور التفكير فى أحد حلين لهذه المشكلة ، أولهما لصالح الدولة المستقبلة ، بأن يعترف لها باختصاص فحص مدى تمتع الدولة الراغبة فى اقامة علاقات دبلوماسية معها ، بوصف الدولة ، بالمعنى الذى يجعلها أهلا لمباشرة هذه العلاقات . وبذلك تباشر الدولة المستقبلة بقبولها انشاء العلاقات الدبلوماسية وظيفة مزدوجة هى الاعتراف بتوافر وصف الدولة المستوجب حق التمثيل ، وأيضا قبول اقامة التمثيل ، وهذا الحل يتفق مع وجهة النظر التى أبداها أمام لجنة القانون الدولى سنة ١٩٥٧ العضو اليابانى الأستاذ YOKOTA ولكن هذا الاقتراح قوبل بمعارضه اللجنة ، مما أدى الى سحبه من جانب مقدمه ــ العضو اليابانى ــ لما رؤى من أنه يشكل اعتداء على قاعدة المساواة بين الدول ، ولأنه ينطوى على مباشرة احدى الدول لاختصاص يجب أن تقتصر مباشرته على دولة أخرى .

أما الحل الثانى الممكن لهذه المشكلة فانه ينحصر فى أن القانون الدولى هو الذى يحدد الدول التى لها أن تباشر العلاقات الدبلوماسية ــ وهذا الحل الذى

يعتبر أكثر الحلول تمشيا مع المنطق القـانونى ، ويتفق أيضا مع مبدأ سمو القانون الدولى على القانون الداخلى ، ويتفق كذلك من الاتجاه الذى يرى أن الدول تستمد اختصاصاتها من القانون الدولى . ولكن هذا الحل لم يقبله الأستاذ تونكين الا بصورة جزئية ، حيث أنه وان كان قد قبل بصـورة عامة اختصاص القانون الدولى ، فانه لم يتورع عن الاشارة الى أنه بالنسبة للاتحاد السوفيتى ، فان أهلية مباشرة العـلاقات الدبلوماسية لا تستمد من القانون الدولى ، بل تجد أساسها فى القانون الداخلى ، وعلى وجه الخصوص فى القانون الدستورى للاتحاد السوفيتى ، وتأسيسا على ما سبق ، فلقد ساند الأستاذ توكين فى عام ١٩٥٧ الاتجاه الى حذف كل اشارة فى الاتفاقية الى حق التمثيل .

وأخيرا ، فان المعيار المختلط ، الذى يقوم على أساس ، أن يؤخد بعين الاعتبار ما تقضى به قواعد كل من القانون الدولى والقانون الداخلى ، عند تحديد الدول التى لها اختصاص مباشرة العلاقات الدبلوماسية ، هو الذى يتفق مع الصياغة النهائية للمادة الثانية من الاتفاقية . وذلك لأنه على الرغم من السكوت المطلق من جانب هذه المادة ، فان التعليق عليها يشير مع ذلك الى ما يتفق مع المعيار المختلط ، حيث أشار هذا التعليق الى أن « كل الدول المستقلة تستطيع اقامة علاقات دبلوماسية » . فهذا اشارة الى القانون الدولى ، كما أن التعليق يشير كذلك الى أن « المسألة المتعلقة بمعرفة أهلية الدويلة العضو فى الاتحاد الفيدرالى لاقامة العلاقات الدبلوماسـية ، يُرجع فيها الى الدسـتور الفيدرالى » ، فهذه العبارة تؤكد أيضا أهمية القانون الداخلى .

٣ ـ صور العلاقات الدبلوماسية : بخصوص هذه المسألة ، يوجد خلاف عميق بين المشروع التمهيدى الذى أعده الأستاذ ساندستروم ومشروع الاتفاقية التى أقرتها لجنة القانون الدولى عام ١٩٥٨ ، وهو نفس المشروع الذى وافق عليه المؤتمر . وقبل استعراض هذا الخلاف نرى من الضرورى أن نشير الى أن الوضع فى المشروع التمهيدى صيغ على الوجه الآتى : اذا اتفقت دولتان لهما حق التمثيل على اقامة علاقات دبلوماسية دائمة ، فان أيا منهما تستطيع أن تنشىء لدى الأخرى بعثة دبلوماسية » .

فى حين أن المادة الثانية من الاتفاقية صيغت على النحو الآتى « اقامه العلاقات الدبلوماسية بين الدول . وارسال البعثات الدبلوماسية الدائمة يتم بالاتفاق المتبادل » .

الاختلاف بين النصين السابقين يرجع الى موضـــع عبارة « دائمة » ، وهذا التغيير تقرر عام ١٩٥٧ من جانب لجنة القانون الدولى ، منذ دورتها التاســعة ، على أثر الملاحظة التى أبداها الأســتاذ KHONAN العضـــو التايلاندى فى اللجنة ، الذى كان من رأيه أن صفة « الدائمة » لا ترد على العلاقات الدبلوماسية ، لأنه من حيث الواقع ، فان العلاقات الدبلوماسية بعد قيامها يمكن أن تقطع ، ليس فقط فى حالة قيام الحرب ، بل أن ذلك أيضا ممكن فى ظروف أخرى عديدة . وعليه رأى أن تكون كلمة « دائمة » مصحوبة بعبارة البعثة الدبلوماسية Mission diplomatique ، لأنه بجانب البعثات الدبلوماسية الدائمة فى صورة السفارات توحيد البعثات الخاصة des missions diplomatiques ad hoc ، التى لا تكون دائمة ، والتى يعهد اليها بمهمة خاصة ، وتكون بطبيعتها مؤقتة ، لأنها تنتهى بانتهاء هذه المهمة . وتغيير موضع الصفة « دائمة Permanente » الذى تم التسليم به بدون صعوبة من جانب لجنة القانون الدولى ، له أهميته ، لأن البعثات الدائمة ليست الشكل الوحيد الذى تتم به العلاقات الدبلوماسية . كذلك فان النص الذى أعده الأستاذ ساندستروم بعد التعديل الذى أشرنا اليه ، أثار اعتراضا ، كان أهم المدافعين عنه الأستاذ تونكين ، الذى لاحظ أن النص بهذه الصورة أصبح جامدا ، لأنه لا يعترف الا بالبعثات الدبلوماسية الدئمة التى من خصائصها البارزة ، الوجود الدائم على اقليم الدولة المعتمدة ، فى حين أنه من الجائز أن تكون الدولة لظروف خاصة بها ، ولتكن لأسباب اقتصادية ، لا تريد فى لحظة معينة ارسال بعثة مقيمة ودائمة لدى دولة أخرى ، وبالتالى فلا تستطيع أن تنشىء معها علاقات دبلوماسية .

ولقد أدى هذا النقد الى ادخال تعديل آخر على النص الذى أعده الأستاذ ساندستروم ، حيث أضيف حرف العطف « و » بين العلاقات الدبلوماسية والبعثة الدبلوماسية ، لكى يصبح باللغة الفرنسية relations diplomatiques et mission diplomatique

وبذلك أصبحت صياغة المادة الثانية من الاتفاقية ، بعد التعديلين اللذين أشرنا اليهما ، ذات معنى محدد وواضح ، فلم يعد ارسال البعثات الدبلوماسية الدائمة الصورة الوحيدة بالضرورة للعلاقات الدبلوماسية . ولقد عبرت لجنة القانون الدولى عن ذلك فى تعليقها على المادة الثانية من الاتفاقية ، حيث جاء به أن « الصورة الأكمل لاقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول هى التي تتم عن طريق بعثة دبلوماسية دائمة ambassade ou légation على اقليم الدولة الأخرى ، ولكن لا يوجد ما يحول دون الدول ، من الاتفاق على طرق أخرى لعلاقاتها الدبلوماسية » .

١ ــ البعثات الدبلوماسية الدائمة les missions diplomatiques permanentes :

وتعد أفضل وأكمل صور العلاقات الدبلوماسية ، ولذلك فان الاتفاق فى أحكامه الموضوعية ، لا يهتم بصورة تكاد أن تكون مطلقة ، الا بهذه الصورة . وفى هذا النطاق لم يتضمن الاتفاق تعديلات جوهرية على الوضع كما استقر فى العرف الدولى ، وعلى ضوء المادة الثانية من الاتفاقية مفهومة بالمعنى الذى سبق أن عرضناه ، فان ارسال البعثات الدبلوماسية الدائمة مثله فى ذلك مثل اقامة العلاقات الدبلوماسية ذاتها ، يخضع لقاعدة القبول المتبادل la règle du consentement mutuel .

٢ ــ العلاقات الدبلوماسية غير المقيمة :

تشير أعمال لجنة القانون الدولى الى صورة أخرى للعلاقات الدبلوماسية ، وذلك بأن تتفق دولتان على اقامة علاقات دبلوماسية بينهما ، ولكن غير مقيمة ، حيث يتولى هذه العلاقات ممثلو هاتين الدولتين لدى دولة أخرى ، ولقد أكد أهمية هذه الصورة الأستاذ BARTOS العضو اليوغوسلافى فى لجنة القانون الدولى خلال الدورة التى عقدتها اللجنة سنة ١٩٥٧ ، حيث اقترح أن يضاف الى النص الذى أعده الأستاذ ساندستروم العبارة الآتية :

« à moins qu'un autre mode d'entreténir des relations diplomatiques n'ait été convenu entre eux ».

وكان يقصد بذلك الفرض الذى تتفق فيــه دولتان على اقامــة العلاقات الدبلوماسية ، ولكنها تتفق أيضا على الحد من حق احداهما أو كليهما فى ارسال بعثة دبلوماسية على اقليم الدولة الأخرى .

ولقد انتقد هذا الاقتراح الأستاذ تونكين لدرجة قوله أنه « لم يفهم جيدا موضوع التعديل المقترح » مما حمل الأستاذ باتروس على أن يحدد بصورة أكثر جلاء اقتراحه ، حيث بين أن الأمر يتعلق بفرض استثنائى للغاية ، ولكنه ممكن ، عندما ترى دولتان لأسباب خاصة بهما ــ فى المرحلة الأولى لعلاقاتهما الدبلوماسية ــ لانعدام الضرورة لارسال بعثات دبلوماسية دائمة ، وتكتفيان بأن تكلف [illegible] كل منهما لدى دولة أخرى ، وتؤدى هذه الحالة الى نشوء اتصال بين هاتين البعثتين ، دون أن يكون هناك اتصال مباشر بين البعثة الدبلوماسية لاحداهما وحكومة الدولة الأخرى . ويجب أن نلاحظ أن قاعدة القبول المتبادل التى سبق أن عرضناها ، تسرى أيضا على هذه الصورة من صور العلاقات الدبلوماسية .

٣ ــ الاعتماد المزدوج او المتعدد l'accréditation double ou multible :

يستفاد من مناقشات لجنة القانون الدولى ، أن هناك صورة ثالثة للعلاقات الدبلوماسية ، وهى الصورة التى تشير اليها المادة الخامسة من الاتفاقية صراحة . وترجع أهمية هذه الصورة الى أنها تتفق مع مصلحة الدول الصغرى ، وهذه الصورة تعرف بالاعتماد المزدوج أو المتعدد .

ولقد أشار الى هذه الصورة الثالثة ، التعديل الذى قدمه الأستاذ KHONAN أثناء مناقشة النص الذى أعده الأستاذ ساندستروم عام ١٩٥٧ ، وقد صيغ التعديل على النحو الآتى :

« تستطيع الدول أن تنشىء فيما بينها علاقات دبلوماسية ، بالرضا المتبادل ، ولها أن ينشىء بعثات دبلوماسية دائمة ، سواء على اقليمها ، أو على اقليم دولة أخرى » . ويؤدى هذا الفرض الى أن يكون السفراء معتمدين لدى عدة دول ، فى حين أنهم لا يقيمون ألا على اقليم احدى هذه الدل ، حيث تكون بالنسبة لهذه الدولة بعثة دبلوماسية دائمة .

ويلاحظ أن العمل قد جرى قبل الحرب العالمية الثانية فى هذا الاتجاه . من ذلك أن جمهورية كوستاريكا لم يكن لها سوى ممثل واحد ، بدرجة سفير ، يمثلها لدى كل من ألمانيا وروسيا ، وآخر يمثلها فى فرنسا وانجلترا وايطاليا . وهذه الصورة تلجأ اليها الآن كثيرا ، الدول الجديدة ، نظر لعدم توافر العنصر البشرى المؤهل ، أو لأسباب اقتصادية ، من ذلك أنه فى عام ١٩٦٢ لم تكن لمجموعة الدول الافريقية ، أفريقيا البيضاء وأفريقيا السوداء ، وجمهورية فيتنام ، سوى ثلاث سفراء .

وبخصوص هذه الصورة الثالثة من صور العلاقات الدبلوماسية ، ظهرت اختلافات فيما يتعلق بضرورة القبول المسبق من جانب الدول المعتمدة ، بما فى ذلك الدولة المعتمدة الأولى . وساعد على ذلك أن ما جرى عليه العمل لم يكن حاسما لحل هذه المشكلة . ولقد أكد العضو الصينى فى لجنة القانون الدولى أنه شخصيا سفير لدولته لدى دولتين ، وأن حكومته لم تطلب قط موافقة أى من هاتين الدولتين . وأضاف أنه يعرف أيضا حالات رفض الاعتماد المتعدد ، من ذلك أن الدولة البابوية لم تقبل قط أن يكون ممثل احدى الدول لديها ممثلا لهذه الدولة لدى ايطاليا ، ومن ذلك كذلك أن هولندا حتى سنة ١٩٢٩ كانت ترفض أن يكون سفير يوغوسلافيا ممثلا لهذه الدولة الأخيرة فى بلجيكا ، كما أن الدول العربية ترفض الاعتماد المتعدد اذا كان السفير ممثلا لدولته لدى اسرائيل .

ونظرا لهذا الخلاف فلقد أعد الأستاذ فيتز موريس اقتراحا توفيقيا une proposition de compromis مقاده عدم استلزام القبول الصريح للدولة المعتمدة ، والأكتفاء بالقبول الضمنى . وقد ظهر أثر هذا الاقتراح فى مشروع المادة الخامسة الذى أعدته لجنة القانون الدولى سنة ١٩٥٨ ، التى صيغت على النحو الآتى : « ما لم تعترض احدى الدول المعتمدة ، فان رئيس البعثة الدبلوماسية لدولة ، يمكن اعتماده كرئيس لبعثة ، لدى دولة أو مجموعة من الدول الأخرى » . ولم يثر أى اعتراض فى مؤتمر فينا على التسليم بمبدأ الاعتماد المتعدد ، ولكن ثارت مناقشة حادة بين مؤيدى ومعارضى تطبيق قاعدة اتفاق الدولة المعتمدة على هذه الصورة ، من صور العلاقات الدبلوماسية .

فلقد أثار أنصار قاعدة الاتفاق ــ اللذين كان من بينهم ممثلو الدول الجديدة ــ والهند ، وتونس ، وايطاليا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أن القاعدة التى تستفاد مما جرى عليه العمل تؤكد ضرورة الاتفاق ، لأن ذلك يحتمه ضرورة التنسيق بين الدول فى نطاق العلاقات الدبلوماسية . واذا انعدم الاتفاق ، أصبح الأمر غريبا للغاية بالنسبة للدولة المرسلة ، خاصة عندما تقوم أزمة بين دولتين أو عدة دول من الدول المعتمد لديها ممثلها .

أما معارضو القاعدة ، فلقد ادعوا أيضــا أن ما جرى عليه العمل يؤيد موقفهم ، وذهبوا الى أن عدم اشتراط الاتفاق انما فى صالح الدول الصغيرة ، التى تلجأ بكثرة الى الاعتماد المتعدد . وعلى ذلك فان عدم اشتراط القبول يساعدهم على اتباع هذه الصورة للعلاقات الدبلوماسية بدون عوائق . ومن ناحية أخرى، فان استلزام اتفاق سائر الدول المعتمدة يؤدى الى التأخير ، ويمكن أن يؤدى الى الاضرار بانتظام العلاقات الدبلوماسية ، عندما ترفض احدى الدول الاعتماد المتعدد . وتأسيسا على هذه الأسباب ، فلقد كانت سائر دول المعسكر الشرقى من هذا الفريق ، حتى أن أكرانيا قدمت تعديلا يتضمن حذف العبارات الأولى من مشروع المادة الخامسة ، واستندت فى هذا التعديل على المادة الخامسة من اتفاقية لاهافانا ، ولقد ساندت هذا التعديل بلغاريا ورومانيا والاتحاد السوفيتى وجمهورية فيتنام ، وهذه الدول تعد من بين الدول التى تلجأ الى الاعتماد المتعدد .

ولقد قدمت فنلــندا اقتراحا وســطا une proposition intermédiaire ، لا يؤدى الى الاستغناء كلية عن قاعدة الاتفاق ، كما يهدف تعديل أكرانيا . ولكنها تجعل مباشرة الاعتماد المركب مشروطا بمراعاة أحكام المادة الرابعة ...
Sous réserve de la disposition de l'article 4

ويلاحظ أن المادة الرابعة التى أشار اليها التعديل الفنلندى . تتعلق بطلب الموافقة على اعتماد الممثل الدبلـــوماسى **la règle de la demande l'agrément préalable**

وأشار المندوب الفنلندى الى أن الموافقة المسبقة على الاعتماد ــ الذى يعد ضروريا فى كل حالة ــ يكون كافيا . ولقد التقى التعديل الفنلندى مع وجهة نظر أكرانيا التى سحبت تعديلها . ولقد وافقت اللجنة العامة للمؤتمر على صياغة توفق بين التعديلات الثلاثة التى تقدمت بها كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، واتحاد ماليزيا وايطاليا ، وهذه الصياغة استبقت قاعدة الاتفاق ، بصورة أكثر وضوحا مما كانت عليه فى المشروع التمهيدى للجنة القانون الدولى . فأصبح كل اعتماد مزدوج أو متعدد ، من الواجب أن يتم الاخطار المسبق به ، لكل الدول المعتمـدة une notification préalable à tous les Etats accréditaires intéressés - ولا ينتج أثره الا فى حالة عدم الاعتراض عليه من جانب هـذه الدول .

وهكذا تم قبول قاعدة القبول الضمنى ، وهذا ما يؤدى اليه مفهوم الفقرة الأولى من المادة الخامسة من اتفاقية ڤينا . وبناء على اقتراح الولايات المتحدة الأمريكيـة تمت الموافقة على تطبيق نظـام الاعتماد المتعدد ، ليشمل الممثلين الدبلوماسيين ؛ بحيث لا يقتصر على رؤساء البعثات الدبلوماسية ، كما تحدده المادة الخامسة من الاتفاقية (١٤٧) .

ومد نطاق قاعدة الاتفاق يجد له ما يبرره من الناحية السياسية ، نظرا لدقة العلاقات الدبلوماسية ، ولأن مبدأ السيادة ما زال الأساس الذى تقوم عليه العلاقات الدولية بصورة عامة ، كما أنها تتفق مع الاحترام المتبادل للسيادة ، وقواعد المجاملة ، والعلاقات الودية بين الدول ، كما أن هذا الحل لا ينقصه المنطق القانونى ، لأنه يتفق مع ما جرى عليه العمل قبل تقنين أحكام العلاقات الدبلوماسية .

(١٤٧) طبقا للمادة الخامسة من اتفاقية فينا فانه :

(أ) يجوز للدولة المرسلة اعتماد رئيس بعثة او تعيين احد اعضاء البعثة الدبلوماسية لدى عدة دول ، بعد ابلاغ الدول المستقبلة المعنية ، الا اذا ابدت صراحة احدى هذه الدول المستقبلة اعتراضها على ذلك .

(ب) اذا اعتمدت الدولة المرسلة رئيس بعثة لدى دولة او عدة دول اخرى ، فيمكنها انشاء بعثات دبلوماسية يراسها قائم بالأعمال بالنيابة ، فى كل دولة ليس لرئيس البعثة فيها اقامة دائمة .

(جـ) يجوز لرئيس البعثة او لأحد اعضاء البعثة الدبلوماسية تمثيل الدولة المرسلة لدى اى منظمة دولية .

٤ ــ التمثيل العام la représentation commune :

تنص المـادة السادسة من الاتفاقية صراحه على هـذه الصوره للعلاقات الدبلوماسية . ويقصد بذلك الحالة التى تعتمد فيها عده دول مثلا واحدا لها لدى دولة معينة باعتباره رئيسا لبعثة دبلوماسية ، ما لم تعترض الدولة المعتمدة على ذلك (١٤٨) ، ويبقى هنا أيضا مستلزما بالضرورة موافقة الدولة المعتمدة ، وان كان يكفى فى ذلك القبول الضمنى . ولكن من الناحية العملية فان القبول الصريح هو الذى تجرى عليه الدول لأنه يستفاد من الموافقة على شخص الممثل . وطبقا للمادة السادسة فان ذات الشخص قد يكون معتمدا عدة مرات بعدد الدول التى يكلف بتمثيلها ، ويحمل عددا من اوراق الاعتماد lettres de créances ، ويقدم باسمه عددا من طلبات الموافقة عليه demandes d'agrément يعادل عدد الدول التى سيتولى تمثيلها ، فاذا وافقت الدولة المعتمدة على شخص الممثل ، فانها فى ذات الوقت تكون قد قبلت التمثيل الجماعى .

وتستطيع كل من الدول المعتمدة أن تكون لها بعثة دبلوماسية دائمة خاصة بها ، ولكن مجموع هذه البعثات يوضع تحت اشراف وادارة رئيس موحد ، وبذلك تكون وظيفته قيادة هذه البعثات . أى الاشراف عليها جميعا une fonction démultipliée ، وهذا التعدد فى البعثات لا يمنع من الناحية العملية أن تجتمع بأسرها فى مقر واحد أو مبنى واحد ، وأن يتكون طاقمها من نفس الأشخاص desservies par les mêmes personnels

ويجب ألا يقع الخلط بين التمثيل الجماعى ، وفرض آخر ، حيث تكون دولة لسبب أو لآخر غير ممثلة لدى احدى الدول وتكلف دولة معينة لها تمثيل فى الدولة الأخيرة بالقيام برعاية مصالحها ومصالح مواطنيها فى هذه الدولة . وهذه الصورة يمكن الالتجاء اليها سواء فى حالة انعدام التمثيل كلية بين دولتين ، وأيضا فى حالة وجود التمثيل ــ ولكن قامت ظروف أدت الى قطع العلاقات

---

(١٤٨) طبقا للمادة السادسة من الاتفاقية « يجوز لعدة دول أن تعتمد نفس الشخص بصفة رئيس بعثة لدى دولة اخرى ، الا اذا اعترضت الدولة المستقلة » .

الدبلوماسية ـ اما لمجرد خلافات أيا كانت طبيعتها ، واما على أثر قيام حالة من حالات الحرب بين هاتين الدولتين .

وتتميز هذه الصورة الأخيرة بأنها لا تكون مصحوبة باجراءات الاعتماد accréditation ، حيث لا ضرورة لاعتماد رئيس بعثة الدولة التى تتولى رعاية مصالح دولة أخرى ، بصفة خاصة ، للقيام بهذه المهمة من جانب عدة دول ، لأنه فى الواقع لا يتم اعتماده الا مرة واحدة لدى الدولة المعتمدة من جانب دولته الوطنية (١٤٩) ، ومما سبق يتضح الفرق بين هذه الحالة والصورة التى تعالجها المادة السادسة من الاتفاقية التى تنظم التمثيل الجماعى الذى ينشأ من اعتمادات صريحة .

كذلك من الضرورى عدم الخلط بين الاعتماد العام الذى تعالجه المادة السادسة من الاتفاقية ، وحالة تمثيل الدولة المركبة من عديد من الدول وتكون لهاشخصية قانونية متميزة عن هذه الدول الأعضاء ، وحيث لا يكون هناك مانع من تمتعها بحق التمثيل المتميز عن حق كل من هذه الدول الأعضاء . ولقد وجدت صورة لهذا الفرض فى الاتحاد الجرمانى الذى أنشىء عام ١٩١٥ ، الذى كان يتمتع بحق التمثيل . وطبقا للتصريح النهائى لمؤتمر ڤينا عام ١٨١٥ فلقد تمتع هذا الاتحاد بحق التمثيل بجانب حق التمثيل للدول الأعضاء فيه ، ولكن اقتصر حق التمثيل للاتحاد على المسائل العامة التى تدخل صراحة فى اختصاصه . وفى الواقع فان الاتحاد الجرمانى لم يباشر هذا الحق فى صورة بعثات دبلوماسية دائمة ، وان كان قد قام بارسال بعثة فوق العادة une mission extraordinaire الى لندن .

ونلاحظ أن المادة السادسة من الاتفاقية لم ترد أصلا فى مشروع لجنة القانون الدولى ، ولكنها وجدت سبيلها الى الاتفاق على أثر التعديل المقدم من

(١٤٩) تبادل الخطاب بين فرنسا وفيتنام فى ٨ مارس سنة ١٩٤٩ ، يشير الى انه فى الحالات التى لا تكون فيها لفيتنام بعثات دبلوماسية ذاتية ، تتولى هذه المهمة البعثات الدبلوماسية لحكومة الجمهورية الفرنسية ، التى يمكن أن تضم فى تشكيلها بعض الدبلوماسيين الفيتناميين .

أسبانيا وهولندا معا ، على المادة الخامسة من مشروع اللجنة ، ثم أصبحت بعد ذلك مادة مستقلة فى الاتفاقية ، ولم تعثر المناقشات بخصوص التعديل الأسبانى الهولندى لأهمية هذه الصورة ، واعتراف غالبية الدول بها . لأن هذه الصورة تمد الدول ذات المصالح المشتركة بوسيلة حاسمة للدفاع عن هذه المصالح ، كما أن هذه الصورة تسمح للدول بالاقتصاد فى نفقات التمثيل الدبلوماسى ، وتتيح لها فرصة الاستفادة بالكفاءات البشرية الممتازة بصورة أكثر فاعلية .

وتمثل هذه الصورة أهمية خاصة فى الوقت الحاضر ، نظرا لتزايد عدد الدول التى تربط بينها مصالح مشتركة ، تدفعها الى اختيار التمثيل العام ، كما أن التزايد فى عدد الدول الصغرى يدفعها الى هذا الاتجاه .

ومن أجل ذلك ، فان جميع الأطراف فى مؤتمر فينا — لا فريق دول أوروبا الغربية أو أوروبا الشرقية ، ولا بين الدول الأمريكية أو الافريقية أو الأسيوية — لم تعارض التعديل الأسبانى الهولندى المشترك . كما أن تعليق ممثل مصر فى المؤتمر يؤكد المعانى السابقة ، لأنه أشار الى أن « الصورة المقترحة فى التعديل تذلل الصعوبات المالية والادارية ، كما أن الاتجاه نحو تجمع الدول فى المناطق المختلفة من العالم فى اتحادات كنفيدرالية وفيدرالية ، يتيح فرصة طيبة للتطبيق العملى لهذه الصورة » .

وأخيرا يمكن التساؤل عما اذا كانت المادة السادسة من اتفاقية فينا قد ابتدعت قاعدة جديدة فى قانون العلاقات الدبلوماسية ، أم أنها ليست فى الواقع الا مجرد تقنين للعرف الدولى المستمد مما جرى عليه العمل من جانب الدول ؟ لقد اعتقد المندوب اليوجوسلافى أن الأمر يتعلق بانشاء قاعدة جديدة لا يوافق عليها **une innovation qu'il regrette** لأن هذه الصـــورة الجديدة للعلاقات الدبلوماسية التى تنشئها القاعدة الجديدة ، سوف تكون مصدرا للصعوبات التى يواجهها الممثل الدبلوماسى الذى تعتمده عدة دول لدى دولة واحدة عندما تختلف طبيعة ونوع العلاقات التى تربط كلا من هذه الدول المرسلة بالدولة المعتمدة .

ومع ذلك ، فانه مما تجب الاشارة اليه ، أن المادة ٥ ٢ من اتفاقية لاهاقانا نصت على الحكم الذى احتوته المادة السادسة من اتفاقية ڤينا ، وذلك منذ سنة ١٩٢٨ . وحتى قبل هذا التاريخ فلقد اتبعت بعض دول أمريكا اللاتينية هذا الحل ، ومن أمثلة ذلك حالة كارلوس كالڤو الذى مثل لدى فرنسا كلا من الأرجنتين وباراجوى ، ومع ذلك بقي هذا الحل نادرا أو استثنائيا ، يدل على ذلك ، أنه على الرغم من تكريسه فى المادة ٥/٢ من اتفاقية لاهاقانا التى أشرنا اليها ، فان الدول الأمريكية لم تباشر تطبيقات عملية له ، وبهذا حتى لو أن مؤتمر ڤينا لم يقم بعمل انشائى من جميع الوجوه ، فانه على الأقل يكون قد أعاد الحياة الى عرف لفه النسيان أو ألغاه عدم الاستعمال une coutume oubliée, qui a pu tomber en désuétude .

٥ ــ البعثات الخاصة les missions spéciales :

وهى تعد الصورة الخامسة للعلاقات الدبلوماسية ، والتى يطلق عليها فى أعمال لجنة القانون الدولى la diplomatie ad hoc ، ويقصد بذلك المبعوثون غير الدائمين les envoyés itinérants ، وأعضاء المؤتمرات الدولية ، والبعثات الخاصة التى ترسلها الدول لغايات محدودة des fins limitées .

ولقد أشارت اللجنة فى تقريرها سنة ١٩٥٨ ، الى أنها لن تتمكن من دراسة الوضع القانونى لهذه الصورة ، جنبا الى جنب ، قواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية ، وفى نفس الوقت . ومع ذلك فلقد سلمت اللجنة بأهمية دراسة الوضع القانونى للبعثات الخاصة فى دورتها العاشرة سنة ١٩٥٨ ، وكلفت الأستاذ ساندستروم بتقديم تقرير خاص بالموضوع ، حيث قامت اللجنة فى دورتها الثانية عشرة بدراسة المشروع التمهيدى الذى أعده ، ثم وافقت على مشروع يتكون من ثلاث مواد ، أحيل الى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وطلبت اللجنة من الجمعية العامة دراسة المشروع توطئة لتضمينه ــ فى حالة الموافقة عليه من جانبها ــ فى الاتفاقية العامة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية . ولقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، وافقت فيه على المشروع وأحالته على مؤتمر ڤينا ، ولكن هذا المؤتمر لم يتناول بالدراسة المشروع ، حيث رأى أن مشروع لجنة القانون الدولى موجز بصورة غير

معقولة ، واقتصر المؤتمر على اصـــدار توصية للجمعية العامة للأمم المتحدة ، تتضمن دعوتها الى احالة الموضوع للجنة القانون الدولى ، حيث تتولى دراسته بصورة كافية .

ويلاحظ أن الدبلوماسية الخاصة أو دبلوماسية المناسبات ، أو دبلوماسية المؤتمرات الدولية ، لها أصولها البعيدة فيما جرى عليه العمل ، كما أن اتفاقية لاهافانا فى عام ١٩٢٨ قد عالجتها فى المادة التاسعة منها ، تحت تسمية المثلين الدبلوماســيين فوق العـــادة les agents diplomatiques extraordinaires

وتشمل البعثات الخاصة ، الممثلين المؤقتين les envoyés itinérants ، وأعضاء المؤتمرات الدبلوماسية les conférences diplomatiques والموفدون فى مهام خاصة les missions spéciales

ولقد أصدرت لجنة القانون الدولى فى دورتهـا الثانية عشرة عام ١٩٦٠ القرارات الآتية :

١ ــ يعد موضـــوع المؤتمرات الدبلوماسية أمرا مســـتقلا عن العلاقات الدبلوماسية بالمعنى الدقيق ، ويلزم دراسته منفصلا عنها .

٢ ــ يعد الممثل المؤقت un envoyé itinérant مكلفا دائما بمهمة خاصة ، فاذا تضمنت رحلته عدة دول ، فانه يعد مكلفا بعدة مهام خاصة .

٣ ــ ويترتب على ما سبق ، وفى نطاق العلاقات الدبلوماسية ، أن الدبلوماسية الخاصة لا تشمل سوى ارسال البعثات الدبلوماسية المؤقتة .

ويلاحظ أن الدولة التى تكون لها بعثة دبلوماسية دائمة لدى دولة أخرى ، لا يوجد ما يحول بينها وبين ارسال بعثة خاصة لهذه الدولة . ولكن الأمر الذى أكثر أهمية من الفرض السابق ، هو أن البعثات الخاصة قد تكون بالنســبة لبعض الدول ، الشكل الوحيد لعلاقاتها الدبلوماسية ، ومن أمثلة ذلك العلاقات بين تايلاند وغالبية دول أمريكا اللاتينية .

ويمكن التساؤل هنا أيضا ، عن مدى سريان قاعدة التبول على هذه الصورة للعلاقات الدبلوماسية ، وكل ما يمكن قوله فى هذا الصـــدد أن لجنة القانون

الدولى خلال دورتها الثانية عشرة عام ١٩٦٠ ، قد أكدت سريان هذه القاعدة على البعثات الخاصة ، كما أن العمل يجرى منذ نشأة هـذه الصورة ، على اشتراط الموافقة المسبقة لاستقبال البعثة الخاصة من جانب الدولة المرسلة اليها . ولا غرابة فى ذلك ، لأن البعثة الخاصة سوف تباشر مهمتها على اقليم الدولة المرسلة اليها ، وسوف تكون لها حصانات معينة خلال وجودها على اقليم هذه الدولة ، فكيف تتصور اذن دخولها الى الاقليم ، واتصالها بالجهات التى سوف تناقش معها المهمة المعهودة اليها ، والتزام الدولة المستقبلة بطائفة من اجراءات المراسم والبروتوكول ، وتوفير حمـاية أفراد البعثة ، دون أن تكون الدولة المستقبلة قد قبلت وجود البعثة على اقليمها ، ووافقت على مهمتها !

المبحث الثالث

الأساس القانونى للحصانات والامتيازات الدبلوماسية فى اتفاقية فيينا

لن تتعرض فى هذا المبحث بالدراسة للأحكام القانونية للحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ولكن سنتناول مشكلة أساس هذه الحصانات والامتيازات والطابع الالزامى ، أى البحث عن الأسس القانونية الوضعية ، للحق فى الحصول على هذه الحصانات والامتيازات ، وهى مسألة هامة لأنه اذا كان هذا الأساس القانونى ملزما للدول ، ترتب على ذلك الالتزام باحترامها .

وتتضمن الدراسة كذلك ، ناحية نظرية ، وهى البحث عن تبرير هذهالحصانات، أى الأسباب التى بررت نشوء الحق فى الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وليست هذه المسألة ذات طابع نظرى أو فقهى محض ، لأنها أساسية للمشرع الدولى ، يستمد منها الضوابط العامة التى تحكم مهمته عند تحديد مضمون الحصانات والامتيازات ، فضلا عن أهميته للقاضى الداخلى عند تفسير وتطبيق القواعد القانونية .

وفى البحث عن الأســاس القانونى للحصانات والامتيازات الدبلوماسية : يمكن القول بأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد أساسها القانونى من القانون الدولى ذاته - وفى هذه الحالة تكون أمرا مفروضا على الدولة المعتمدة ، ولا يهم بعد ذلك أن تعبر هذه الدولة عن هذا الالتزام فى صورة قانون تصدره أو لائحة ، أو قبول من جانبها فى مواجهة الدولة المرسلة - وسوف نحاول اجلاء هذا الوضع ، من دراسة الحلول التى كانت تسير عليها الدول قبل اتفاقية فينا ، ثم تتبع ذلك بالوضع فى أحكام هذه الاتفاقية .

١ ـ الحلول المتبعة قبل الاتفاقية

كان الاتجاه العام ، أن الحصانات الدبلوماسية تستمد وجودها من القانون الدولى ، وكان العرف الدولى هو مصدر هذا الحكم ، ما عدا الدول الأمريكية التى قننت قواعد الحصانات فى اتفاقية لاهاقانا عام ١٩٢٨ ، فى المواد ١٤ ـ ٢٤ منها . ولقد جرى العمل فى هذا الاتجاه بصــورة مؤكدة ؛ من ذلك اتفاق ٤ يوليو سنة ١٩٤٦ بين الولايات المتحدة والفيلبين ، الذى عالج العلاقات الودية والتمثيل الدبلوماسى والقنصلى بينهما، والذى نص فى المادة الثالثة منه على أن « الممثلين الدبلوماسيين لكلا الطرفين يتمتعون على اقليم كل منهما بالحصانات والامتيازات التى يقررها القانون الدولى ... » ومن ذلك كذلك معاهدة الصداقة الفرنسية الايرانية بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩٢٩ ، والمعاهدة المبرمة بين فرنسا والفيلبين فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٧ . كما يمكن الاشارة الى أمثلة للقوانين الداخلية ، مثل القانون الذى أصدرته انجلترا عام ١٧٠٨ Diplomatic privileges Act ، والقانون الصادر فى ٣٠ أبريل سنة ١٧٩٠ فى الولايات المتحدة ، والمرسوم الذى أصدرته الثورة الفرنسية فى السنة الثانية لقيامها Décret du 13 Ventôse An 11 كما أنه عند اعداد المجموعة المدنية الفرنسية ، كان المشروع يتضمن نصا يعترف بحصانات وامتيازات الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى فرنسا ، ولكنه حذف على أساس أن المسألة التى ينظمها تدخل فى نطاق القانون الدولى ، وتتعدى حدود القانون الداخلى .

وهناك اجماع على أن مثل هذه النصوص فى القوانين الداخلية لاتعد مصدر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ولا تعدو أن تكون كاشفة عن قواعد قانونية دولية . بل ان القضاة الانجليز ذهبوا الى أبعد من ذلك ، فالأستاذ Cecil Hurst يؤكد أنه فى اللحظة التى تصبح فيها أحكام قانون سنة ١٧٠٨ غير متفقة مع المبادىء المعترف بها فى القانون الدولى ، فان القضاء الانجليزى يرفض تطبيقها ، تأسيسا على قاعدة أفضلية القانون الدولى . كذلك فان لجنة تعديل المجموعة المدنية الفرنسية سنة ١٩٤٥ ضيقت فى المادة ١٠١ من مشروعها من نطاق الحصانات الدبلوماسية ، متأثرة فى ذلك ببعض الأحكام القضائية ، ولكن فقه القانون الدولى العام فى فرنسا انتقد هذا المشروع ، واعتبره مخالفا للقانون الدولى ، ودعا الى حذفه .

٢ ـ وبجانب الاتجاه السابق : هناك اتجاه آخر دعا الى الحد من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بدعوى حماية الدولة المعتمدة ، نشير اليه على النحو الآتى :

(أ) الاتجاه الذى رأى ضرورة التفرقة بين الامتيازات privilèges والحصانات immunités ، وأن الحصانات فقط ، مثل الحصانة القضائية ، تستمد أساسها المباشر من القانون الدولى ، وعلى العكس من ذلك فان الامتيازات ترجع الى المجاملة Courtoisie ، وبالتالى فلا تعد ملزمة من الناحيــة القانونية للدولة المعتمدة ، لأنها هى التى تقررها بارادتها ، وبذلك تكون ناشئة عن القانون الداخلى . ومن أنصار هذا الاتجاه نشير الى فوشيه ، وشارل روسو وبيرينوند .

ولكن هذه التفرقة لا تلقى القبول فيما جرى عليه العمل بصورة عامة ، لأنه من الملاحظ أن هناك اتجاها قويا لاعتبار الاعفاءات المالية ـ التى ينظر اليها على أنها امتيازات ترجع الى المجاملة ـ مؤسسة بصورة مباشرة على العرف الدولى ، ولا يستثنى من ذلك الا الاعفاءات الجمركية ، حيث تنظر اليها غالبية الدول على أن من حقها أن تقررها بمقتضى أحكام قانونها الدخلى ، وبالشروط التى تحددها لذلك .

(ب) وهناك الاتجاه المؤسس على قاعدة المعاملة بالمثل بمقتضى اتفاق دولى وهو اتجاه نجد له تطبيقات عديدة . من ذلك الاتفاق المبرم بين بريطـ... والبرتغال عام ١٨٠٩ ، واتفاقية ١٨٥٨ بين فرنسا والصين . واتفاق ٧ يوليو سنة ١٩٥١ الموقع بين الهند وبرمانيا ، الذى تنص المادة الثالثة منه على ، ان « الدولتين تلتزمان باقامة علاقات دبلوماسية وقنصلية بينهما بواسطة ممثلين دبلوماسيين على اقليم الطرف الآخر ، وتتفقان على أن هؤلاء الممثلين ... يتمتعون على أساس المعاملة بالمثل ، بالامتيازات والحصانات المقررة فى القانون الدولى العرفى » وبصورة عامة فان شرط المعاملة بالمثل يصاغ بصورة مماثلة ، مع الاشارة الصريحة الى القانون الدولى العرفى .

وبدون شك ، فان الموضوع فى هذه الحالة يبقى محكوما بالقانون الدولى . فى حين أن المعاملة بالمثل تكون بمثابة شرط للتطبيق الفعلى لأحكام هذا القانون ؛ فلا تسرى بصورة آلية ، أى لا تفرض نفسها من حيث المبدأ ومن حيث المضمون ، الا على أساس المعاملة بالمثل .

(جـ) ونشير أخيرا الى اتجاه ثالث فيما جرى عليه العمل . نشأ من عدم وضوح قواعد القانون الدولى العرفية بخصوص الوضعين الآتيين : الأول يتعلق بالممثلين الدبلوماسيين الذين يحملون جنسية الدولة المعتمدة ، والثانى خاص بالعمال الذين يلتحقون بخدمة البعثات الدبلوماسية le personnel non-officiel ، مثل السائقين ، وعمال الحدائق ... الخ ، حيث لا توجد قواعد واضحة فى القانون الدولى ،وترتب على ذلك أن الدول المعتمدة ذاتها هى التى تحدد وضعهم القانونى ، سواء فيما يتعلق بوجود ومضمون امتيازاتهم وحصاناتهم ، ولهذا تختلف الأحكام القانونية التى تتضمنها التشريعات الوطنية فى هذا الصدد .

٢ ــ الوضع فى اتفاقية فيينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية

أكدت هذه الاتفاقية القاعدة الأساسية ، فى أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد مصدرها من القانون الدولى ، وهذا ما يستفاد من أن أحكام هذه الاتفاقية قد صيغت فى عبارات آمرة فى خطابها للدولة المعتمدة . كذلك

فان المقدمة أشارت الى استمرار العمل بأحكام العرف الدولى بالنسبة للأمور التى لا تتضمن الاتفاقية قواعد تسرى عليها ، فهى بذلك قد سلبت الدول حرية التقدير فى حالة سكوت أو عدم كفاية أحكام الاتفاقية . ونلاحظ بعد ذلك ما يلى : .

(ا) فيما يتعلق بالتفرقة بين الامتيازات والحصانات ، فان الأستاذ فيردروس نادى فى لجنة القانون الدولى عام ١٩٥٧ بعدم الأخذ بهذه التفرقة ، مؤسسا وجهة نظره على أساس أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد وجودها من القانون الدولى . ولكن هذا التفسير لم يكن محل اجماع ، حيث ساد الاعتقاد بوجود اختلافات من حيث المضمون des différences de contenu بين هاتين الطائفتين ، من ذلك أن حرية الاتصال والانتقال لا تدخل أى منهما فى نطاق الحصانات . كذلك أشير الى المبررات التقليدية للتمييز بين الحصانات والامتيازات . وأشارت غالبية أعضاء اللجنة الى الأخذ بهذه التفرقة فى اتفاقية الأمم المتحدة التى تنظم الوضع القانونى للموظفين الدوليين — la convention des Nations Unies sur les fonctionnaires internationaux ، كما أن هذه التفرقة ضرورية ، لأن جميع الحصانات ترجع الى القانون الدولى ، فى حين أن طائفة من الامتيازات ترجع الى القانون الدولى ، والطائفة الأخرى تستمد من مقتضيات المجاملة . وانتهى الأمر بأن مشروع اللجنة ، والاتفاقية ذاتها أيضا ، أبقيا بصورة كاملة التفرقة بين الحصانات والامتيازات . ومن أهم الامتيازات التى يمكن تقريرها بأحكام القانون الداخلى الاعفاءات الضريبية les exemptions fiscales، والاعفاءات الجمركية les franchises douanierès . ومع ذلك فان المادة ٣٤ من الاتفاقية تفرض الاعفاءات الضريبية ، فى حين أن الاتفاقية أقرت نظاما مختلطا بالنسبة للاعفاءات الجمركية ، عندما فرضتها ، فأرجعتها بذلك الى القانون الدولى الاتفاقى ، ولكنها تركت للدول المعتمدة حرية تحديد شروط الاعفاء بارادتها المنفردة ، وهذا ما يستفاد من النص فى المادة ٣٦ من الاتفاقية على أنه « طبقا لأحكام التشريعات واللوائح تحدد الدولة شروط الدخول والاعفاء من الرسوم الجمركية » .

(ب) كذلك فان الاتفاقية لم تستبق صراحة قاعدة المعاملة بالمثل la règle de la réciprocité - مع ملاحظة أن اللجنة القانونية الاستشارية الأفروأسيويه درست فى الدورة التى عقدتها عام ١٩٥٨ فى القاهرة ، فكرة النص الصريح على فكرة المعاملة بالمثل فى دائرة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ولكن المندوب الهندى دافع عن أن حصانة الممثل الدبلوماسى ترجع بصورة مطلقة للقانون الدولى ، وعن ضرورة الحد من الاتجاه الى تقييد الحصانات الدبلوماسية بالنص على قاعدة المعاملة بالمثل ، ولكنه على العكس من ذلك فقد أعلن موافقته على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل فى مسائل الامتيازات ، التى ترجع فقط الى قواعد المجاملة . ولكن أغلبية الوفود الأفروأسيوية قبلت فكرة المعاملة بالمثل ، كما أن الحكومة الهولاندية فى ملاحظاتها على المشروع الذى أعدته لجنة القانون الدولى سنة ١٩٥٧ ، عبرت عن أسفها لعدم الاشارة الى قاعدة المعاملة بالمثل . ومع ذلك فان اللجنة ، وكذلك الاتفاقية ، لم تعترفا صراحة بهذه القاعدة . فلقد أعلن الأستاذ ساندستروم فى تعليقه على ملاحظات الحكومة الهولاندية ، أن وجود اتفاقية للعلاقات والحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، تتكون من قواعد ملزمة يتضمن ضمنا فكرة المعاملة بالمثل . ولقد قدمت عدة اعتراضات جدية ضد فكرة المعاملة بالمثل ، من ذلك أن تطبيق المعاملة بالمثل قد يؤدى الى نوع من الانتقام ، وهذا ما يتحقق عندما تحد احدى الدول بصورة تحكمية من الحصانات مستندة على المعاملة بالمثل ، وتلجأ دولة أخرى لنفس الاجراء ، وهكذا يتم الخلط بين المعاملة بالمثل واجراءات الانتقام ، وهو أمر ضار بالعلاقات الطيبة بين الدول .

ومن ناحية أخرى ، فان سريان المعاملة بالمثل يؤدى عملا الى التفرقة فى المعاملة بين الدول فى مواجهة ذات الدولة المعتمدة ، حيث يختلف وضعها القانونى ، وهو أمر يتعارض مع مبدأ المساواة بين الدول .

وأخيرا ، فان الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل يؤدى الى صعوبات خطيرة ، وذلك عند تحديد معيار المعاملة بالمثل بين الدول التى تطبقه ، نظرا لأن بعض الدول

قد تتوسع فى مفهومها للحصانات ، والبعض الآخر قد يضيق من نطاقها . تأسيسا فى كلا الفرضين على المعاملة بالمثل ، وقد يؤدى ذلك الى الاضرار بالدول الصغيرة ، التى قد تجد نفسها ملزمة بالاعتراف بقدر من الحصانات يتجاوز الحد المقرر لها فى القواعد العامة للقانون الدولى ، اذا كانت بعض الدول الكبرى تتوسع فى مجال الحصانات الدبلوماسية . ومن أجل ذلك نصت المادة ٤٧ من الاتفاقية على المبدأ العام بعدم التفرقة فى المعاملة بين الدول ، والذى يتعارض مع قاعدة المعاملة بالمثل ، ولكن هذا العدول لم يكن مطلقا ، لأن الفقرة الثانية من هذه المادة أجازت المعاملة بالمثل فى حالتين ، الأولى : تطبيق الدولة المعتمدة بصورة مقيدة أحد أحكام الاتفاقية فى مواجهة أحدى الدول ، نظرا لأن الدولة الأخيرة جرت على ذلك بالنسبة لبعثتها الدبلوماسية . والحالة الثانية وضع الدول التى تستفيد — تأسيسا على العرف أو الاتفاق — بمعاملة أفضل من التى تقررها أحكام اتفاقية فينا

ولقد تقررت الحالة الأولى بصعوبة ، لما رؤى أنها قد تتضمن الاعتراف بمشروعية اجراءات الانتقام« légitimer des mesures de représailles » ، على العكس من الحالة الثانية لأنها ذات مغزى هام ، هو أن الاتفاقية تعد الحد الأدنى الملزم طبقـا للقـانون الدولى un minimum obligatoire requis par le droit international qui s'impose aux Etats ، لأن المعاملة بالمثل فى هذا الفرض لا تطبق الا بالنسبة للدول التى ترغب فى تجاوز الحد الأدنى الذى رسمته اتفاقية فينا .

٣ — ويرجع الفضل الى الاتفاقية ، فى رسم قواعد واضحة ، بخصوص بعض المسـائل التى كانت محـل اختلاف فى المـاضى . من ذلك وضـع الممثلين الدبلوماسيين الحاملين لجنسية الدولة المعتمدة ، حيث ميزت المادة ٣٨ من اتفاقية حنيف بين الحصانة القضائية وحصانة الأعمال الرسمية التى يقومون بها فى نطاق وظائفهم الرسمية ، وبين الامتيازات والحصانات الأخرى ، واعتبرت أن الطائفة الأولى تستمد مبـاشرة من القانون الدولى ، ويفـرض احترامها على الدولة

المعتمدة . ويتضمن هذا الحل تجديدا واضحا ، لأن معهد القانون الدولى فى دورة كمبردج سنة ١٨٩٥ ، كان قد رفض الاعتراف بأى نوع من الحصانات لهؤلاء الأشخاص . وبالنسبة للامتيازات والحصانات الأخرى ، فانها بقيت حسب الاتفاقية خاضعة لما تقرره بشأنها الدول المعتمدة .

ولقد نظمت المادة ٣٧/٤ الوضع القانونى للأشخاص غير الرسميين le personnel non-officiel ، فأصبحوا لا يتمتعون بمقتضى القانون الدولى الاتفاقى ، الا بالاعفاء من الضرائب والرسوم على الأجور التى يحصلون عليها ، وفيما عدا ذلك ، فان مركزهم القانونى تحدده الدولة المعتمدة .

٣ ـ الأساس التاريخى للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

نعالج الآن بايجاز النظريات التى تتعرض للموضوع ، وموقف اتفاقية ڤينا من كل منها .

(ا) النظريات : من أهم النظريات التى تنازعت الموضوع نظريتان هما : نظرية الامتداد الاقليمى la théorie de l'exterritorialité ، ونظرية الصفة التمثيلية la théorie du Caractère représentatif .

١ ـ وطبقا للنظرية الأولى ، فان الممثل الدبلوماسى الذى يباشر وظيفة على اقليم الدولة المعتمدة ، يجب أن يعتبر كما لو كان لم يترك قط اقليم دولته ، وبالتالى يفترض أنه لا يوجد على اقليم الدولة المعتمدة . وبالمثل فان مقر البعثة الدبلوماسية يجب أن يفترض أنه لا يقع على اقليم الدولة المعتمدة .

ولقد هجرت هذه النظرية بصورة مؤكدة من عهد بعيد ، لأنها تقوم على مجرد افتراض ، وتؤدى الى حلول غير صحيحة . كذلك فلقد أدى الى العدول عنها ـ بل حتم هذا العدول ـ أنها نشأت فى فترة الملكية ، حيث كانت فكرة الامتداد الاقليمى نتيجة ضرورية وطبيعية للوضع القانونى للملوك ، الذين كانوا يسافرون الى الخارج بصفة رسمية أو خاصة ، فكان من الضرورى أن يعامل الممثل الدبلوماسى الذى كان ممثلا شخصيا لرئيس الدولة لا للدولة ذاتها ، ذات المعاملة المقررة لرئيس الدولة ، ولهذا فان هذه النظرية لا تتفق الآن مع مبدأ الدولة

الديموقراطية . وأخيرا فان الأخذ بهذه النظرية يؤدى الى التوسع المبالغ فيه فى الحصانات والامتيازات .

٢ ــ أما نظرية الصفة التمثيلية . فانها تقوم على أساس أن الممثل الدبلوماسى يمثل دولته ورئيس هذه الدولة معا . وبهذه الصفة يتمتع بالامتيازات والحصانات ، لأن احترامه ينبع من احترام واستقلال دولته واحترام رئيس هذه الدولة . وترجع هذه النظرية أيضا الى العصر الملكى ، ولذلك فانها فقدت أهميتها الآن ؛ لأنها لا تأخذ بعين الاعتبار الا عظمة واستقلال الدولة المرسلة على حساب الدولة المعتمدة . ومع ذلك فان هذه النظرية لم تختف كلية وما زالت لها بعض الآثار ، لأنه ما زال هناك من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ما لا يجد تبريرا له الا فى الرغبة فى احاطة الممثل الدبلوماسى بوضع بارز من الفخامة والعظمة ، استنادا على سيادة الدولة التى يمثلها .

٣ ــ ولقد أدى ذلك الى نشوء نظرية ثالثة تعرف بنظرية مصلحة الوظيفة **Théorie de l'intérêt de la Fonction** ، التى ترى أن الحصانات والامتيازات أمر ضرورى لمباشرة الوظيفة الدبلوماسية بدون عوائق ، لأن الموظف الدبلوماسى لا يمكنه القيام بعمله على الوجه الأكبر ، اذا قررنا خضوعه بصورة كاملة لقانون الدولة المعتمدة . ولقد أشار الأستاذ ساندستروم بحق ، الى أن هذه النظرية تعد أكثر اتفاقا وتمشيا مع الاتجاهات الحديثة فى أساس النظم القانونية . ومن مزايا هذه النظرية أنها فى جوهرها ، تتجه نحو نوع من الحد من الامتيازات والحصانات بالقدر الذى لا يتعارض مع مباشرة الوظيفة الدبلوماسية .

(ب) الوضع فى الاتفاقية : نلاحظ بادىء ذى بدء ، أن مشروع لجنة القانون الدولى ، عزوفا منه عن تقرير المبادىء لم يتضمن تأكيدا عاما فى هذا الصدد . ولقد اقترح العضو المصرى ، فى الدورة التاسعة للجنة ، وضع نص يستلهم المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة ، التى تعتمد أساسا الفكرة التى تقوم عليها نظرية مصلحة الوظيفة . ولقد صيغ النص المقترح فى عبارات تقرر أن « البعثات الدبلوماسية تتمتع على اقليم الدولة المعتمدة بالامتيازات والحصانات التى تكون ضرورية لها لمباشرة وظائفها والقيام بالتزاماتها » . ولكن هذا الاقتراح لم تتوافر

له الأغلبية فى اللجنة . ومع ذلك فان التعليق المرافق لمشروع سنة ١٩٥٨ يشير الى أن « اللجنة قد تأثرت بنظرية مصلحة الوظيفة عند حل المشاكل التى لم تتمكن من حسمها بسبب غموض الحلول المستفادة مما جرى عليه العمل ، مع عدم اهمال نظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة الدبلوماسية ذاتها » .

والواقع أن مقدمة الاتفاقية تتجه أيضا الى كل من نظرية مصلحة الوظيفة ونظرية الصفة التمثيلية ، وذلك بنصها على أن « الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية ، اقتناعا منها بأن الغاية من الامتيازات والحصانات ليست تمييزا للأفراد ، ولكنها ضمان للمباشرة الفعالة لوظائف البعثات الدبلوماسية باعتبارها ممثلة للدول » .

والأخذ من جانب الاتفاقية بنظرية مصلحة الوظيفة قد يؤكده الطابع المتحفظ الذى تتصف به ، ومع ذلك فان الحقيقة أكثر تعقيدا . لأن الالتجاء الى نظرية الصفة التمثيلية قد يسمح بسد أوجه القصور فى نظرية مصلحة الوظيفة ، ومن أمثلة ذلك التأكيد فى المادة ٢٢ من الاتفاقية على الصفة المطلقة لحصانة مقر البعثة le caractère absolu de l'inviolabilité des locaux de la mission الذى يتجاوز بصورة واسعة مقتضيات الوظيفة . واذا كانت نظرية الامتداد الاقليمى قد هجرت تماما ، فانه لا يمكن تبرير هذا الطابع المطلق الا على أساس أن البعثات الدبلوماسية تمثل الدول ذات السيادة ، الأمر الذى يتحتم احترامه من جانب الدول المعتمدة .

ومن ناحية أخرى ، وعلى وجه الخصوص ، فان كلا من لجنة القانون الدولى ومؤتمر فينا ، قد استلهم نظرية مصلحة الوظيفة ، للتوسع بصورة واضحة فى فكرة الوظيفة ، طالما أن حاجات الوظيفة ، لا تحدد على أساس عمل الموظف الدبلوماسى منفردا ، ولكن على أساس أعمال البعثة ككل par rapport aux activités de la mission en tant qu'entité, et non point, par rapport à l'activité statutaire d'un fonctionnaire pris individuellement وبفضل هذا المفهوم الواسع فان لجنة القانون الدولى ، والاتفاقية فى المادة ٣٧ منها ، قد سلما بمد سريان الامتيازات والحصانات لصالح الموظفين الفنيين والاداريين ، لأن هؤلاء الأفراد الذين يعدون جزءا من طاقم البعثة ، يتولون

أعمالا تعتمد على الثقة des tâches confidentielles نعـد بالنسبة للبعثة أكثر أهمية من المهام التى يقوم بعض أفراد الطاقم الدبلوماسى • وطبقا للتعليق الذى أرفقته اللجنة مع المشروع ، فان سكرتير السفير ، أو موظف الأرشيف l'archiviste يمكن أن يؤتمن على الأسرار والأمور الخاصة أكثر من أفراد الطاقم الدبلوماسى ، وبذلك تكون حاجتهم للحماية بقدر هذه الأهمية ، ضد أى ضغط ممكن من جانب الدولة المعتمدة • وهذا التوسع يفيد الدول الكبرى التى تضم بعثاتها الدبلوماسية عددا كبير من الموظفين باختلاف أنواعهم ، الأمر الذى كان محل معارضة الدول الصغرى • وهذه الأمثلة التى أشرنا اليها ليست وحدها التى تعبر عن اتجاه الاتفاقية نحو التوسع فى الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ، ولذلك فان القاء النظرة على النصوص المختلفة ، قد يساعد على اكتشاف حالات عديدة ، أخرى ، ولأجل هذا السبب ، كان المبحث الرابع والأخير فى الفصل الأول من هذا القسم الثانى .

المبحث الرابع

الاتفاقية من الناحية الموضوعية

لقد أشرنا فى نهاية المبحث الثالث خاصة ، وفى سائر أجزاء الفصل الأول بصورة عامة الى أهم النتائج الايجابية التى عادت من تقنين قواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية • ولكى يكون الأمر أكثر وضوحا ، فلقد رأينا أن الاحاطة بهذه النتائج تكون مجسدة ، عندما ترتكز على الالمام بالاتفاقية من حيث الموضوع ، أى من حيث الأحكام الواردة فيها . ونظرا لأننا لا ننوى دراسة سائر الجوانب المختلفة للقانون الدبلوماسى ، فاننا نقتصر فى هذا المبحث على القاء نظرة سريعة على الأحكام الواردة فى الاتفاقية ، على النحو الآتى :

اولا ــ وظائف البعثة الدبلوماسية (١٥٠)

تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلى :

---

(١٥٠) المادة الثالثة من الاتفاقية .

(ا) تمثيل الدولة المعتمدة فى الدولة المعتمد لديها .

(ب) حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها فى الدولة المعتمد لديها ، ضمن الحدود التى يقرها القانون الدولى .

(جـ) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .

(د) استطلاع الأحوال والتطورات فى الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها الى حكومة الدولة المعتمدة .

(هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها ، وانماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية .

(و) ويحظر تفسير أى حكم من أحكام الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشر الوظائف القنصلية .

ثانيا ـ تشكيل البعثة الدبلوماسية (١٥١)

١ ـ رئيس البعثة الدبلوماسية : يجب أن تتأكد الدولة المرسلةمن أن الدولة المستقبلة قد أبدت موافقتها على الشخص المقترح اعتمادة كرئيس للبعثة الدبلوماسية ، والدولة المستقبلة غير ملزمة بالادلاء بما رأته من أسباب توجب رفض الاعتماد ، الى الدولة المرسلة .

ويجوز للدولة المرسلة (١٥٢) اعتماد رئيس بعثة أو تعيين أحد أعضاء الهيئة الدبلوماسية لدى عدة دول ، بعد ابلاغ الدول المستقبلة المعنية الا اذا أبدت صراحة احدى هذه الدول المستقبلة اعتراضها على ذلك .

واذا اعتمدت الدولة المرسلة رئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى ، فيمكنها انشاء بعثات دبلوماسية يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة فى كل دولة ليس لرئيس البعثة فيها اقامة دائمة . ويجوز لرئيس البعثة أو لأحد أعضاء الهيئة الدبلوماسية تمثيل الدولة المرسلة لدى أى منظمة دولية ويجوز لعدة دول (١٥٣)

(١٥١) المادة الرابعة من الاتفاقية .
(١٥٢) المادة الخامسة من الاتفاقية .
(١٥٣) المادة السادسة من الاتفاقية .

أن تعتمد نفس الشخص بصفة رئيس بعثة لدى دولة أخرى ، الا اذا اعترضت الدولة المستقبلة .

٢ ـ طاقم البعثة الدبلوماسية : للدولة المرسلة أن تعين بمحض اختيارها [١٥٤] أعضاء البعثة ، مع مراعاة أحكام المواد ٥ ، ٨ ، ٩ ، ١١ من الاتفاقية . وفيما يختص بالملحقين العسكريين والبحريين والجويين فللدولة أن تطلب تزويدها بأسمائهم قبل تعيينهم للموافقة عليها .

والقاعدة العامة أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة [١٥٥] . ولا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها الا برضاها ، ويجوز لها سحب هذا الرضا فى أى وقت . ويجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة الى مواطنى دولة ثالثة لا يكونون فى الوقت نفسه من مواطنى الدولة المعتمدة .

ويجوز للدولة المعتمد لديها فى جميع الأوقات ودون بيان أسباب قرارها [١٥٦] أن تعلن الدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أى موظف دبلوماسى فيها شخص غير مرغوب فيه ، أو أن أى موظف آخر فيها غير مقبول . وفى هذه الحالة ، تقوم الدولة المعتمدة ، حسب الاقتضاء ، اما باستدعاء الشخص المعنى أو بانهاء خدماته فى البعثة ، ويجوز اعلان شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول ، قبل وصوله الى اقليم الدولة المعتمد لديها . وللدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعنى عضواً فى البعثة ، ان رفضت الدولة المعتمدة أو قصرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها فى هذه الحالة ، أى استدعاء هذا الشخص أو انهاء خدمته .

وتعلن وزارة خارجية الدول المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها بما يلى [١٥٧] :

---

(١٥٤) المادة السابعة من الاتفاقية .
(١٥٥) المادة الثامنة من الاتفاقية .
(١٥٦) المادة التاسعة من الاتفاقية .
(١٥٧) المادة العاشرة من الاتفاقية .

(ا) تعيين أفراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انتهاء خدمتهم فى البعثة .

(ب) وصول أى فرد من أسرة أفراد البعثة ومغادرته النهائية ، وحصول أى نقص أو زيادة فى عدد أفراد تلك الأسرة .

(جـ) وصول الخدم الخاصيين العاملين فى خدمة الأشخاص المشار اليهم فى البند (ا) ومغادرتهم النهائية ، وتركهم خدمة هؤلاء الأشخاص ، عند الاقتضاء.

(د) تعيين وفصل الأشخاص المقيمين فى الدولة المعتمد لديها ، كأفراد فى البعثة أو كخدم خاصيين يحق لهم التمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

ويرسل كذلك عند الامكان ، اعلان مسبق ، بالوصول أو المغادرة النهائية .

ويجوز للدولة المعتمد لديها ، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة [158] ، اقتضاء الاحتفاظ بعـدد أفراد البعثة فى حـدود ما تراه مقبولا وعاديا ، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة فى الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعنية . كما يجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض ، ضمن هـذه الحدود وبدون تمييز ، قبول أى موظف من فئة معينة .

ولا يجوز للدولة المعتمدة ، بدون رضا سابق من الدولة المعتمد لديها[159]، انشاء مكاتب تكون جزءا من البعثة فى غير الأماكن التى أنشئت فيها البعثة .

ويعتبر رئيس البعثة متوليا وظيفته فى الدولة المعتمد لديها عند [160] تقديمه أوراق اعتماده ، أو منذ اعلانه لوصوله وتقديم صورة طبق الأصل من أوراق اعتماده الى وزارة خارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، وذلك وفقا لما جرى عليه العمل فى الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق . ويحدد ترتيب أوراق الاعتماد أو صورة طبق الأصل منها حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة .

---

(١٥٨) المادة الحادية عشرة من الاتفاقية .
(١٥٩) المادة الثانية عشرة من الاتفاقية .
(١٦٠) المادة الثالثة عشرة من الاتفاقية .

٣ ــ فئات رؤساء البعثات الدبلوماسية : ينقسم رؤساء البعثات الى الفئات الثلاث الآتية (١٦١) :

(ا) السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول ، ورؤساء البعثات الآخرين ذوى الرتبة المماثلة .

(ب) المندوبون ، والوزراء المفوضون ، والقاصدون الرسوليون الوكلاء ، المعتمدون لدى رؤساء الدول .

(جـ) القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزارة الخارجية .

ولا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم ، الا فيما يتعلق بحق التقدم والاتيكيت .

وتتفق الدول فيما بينها على الفئة التى ينتمى اليها رؤساء البعثات (١٦١) .

ويرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة (١٦١) حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بالطريقة التى سبق بيانها .

ولا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ، ولا يستتبع تغيير فى فئته . ولا تخل القواعد السابقة بأى عمل تجرى عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقدم مندوبى الكرسى البابوى .

ويقوم رئيس البعثة باعلان وزارة الخارجية (١٦١) ، أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين فى البعثة .

وتراعى كل دولة (١٦١) اتباع اجراء واحد فى استقبال رؤساء البعثات المنتمين الى فئة واحدة . وتسند رئاسة البعثة مؤقتا الى قائم بالأعمال مؤقت(١٦١) اذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه . ويقوم رئيس البعثة أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة أن تعذر عليه ذلك ، باعلان

---

(١٦١) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد : ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨ ، ١٩ ، ٢٠ من الاتفاقية .

وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت .

ويجوز للدولة المعتمدة ، عند عدم وجود أى موظف دبلوماسى فى الدولة المعتمد لديها ، أن تعين برضا هذه الدولة ، أحد الموظفين الاداريين والفنيين لتولى الشئون الادارية الجارية للبعثة .

ويحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها (١٦١) على دار البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة ، وعلى وسائل نقله .

ثالثا ـ مقر البعثة الدبلوماسية وحصانته : يجب على الدولة المعتمد لديها اما أن تيسر ، وفق قوانينها ، اقتناء الدار اللازمة فى اقليمها للدولة المعتمدة (١٦٢) وأن تساعدها على الحصول عليها بأية طريقة أخرى . ويجب عليها كذلك أن تساعد البعثات عند الاقتضاء ، على الحصول على المساكن اللازمة لأفرادها .

وتكون حرمة دار البعثة مصونة (١٦٢) ، ولا يجوز لمأمورى الدولة المعتمد لديها دخولها الا برضا رئيس البعثة . ويترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من أى اقتحام أو ضرر ، ومنع أى اخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها . وتعفى دار البعثة وأثاثها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ، ووسائل النقل التابعة لها من اجراء التفتيش والاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ .

وتعفى الدولة المعتمدة ، ويعفى رئيس البعثة بالنسبة الى مرافق البعثة (١٦٢) ، المملوكة أو المستأجرة ، من جميع الرسوم والضرائب القومية والاقليمية والبلدية ، ما لم تكن مقابل خدمات معينة . ولا يسرى الاعفاء المشار اليه على الرسوم والضرائب الواجبة بمقتضى قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة أو مع رئيس البعثة .

---

(١٦١) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد : ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨ ، ١٩ ، ٢٠ من الاتفاقية .

(١٦٢) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ من الاتفاقية .

وتكون حرمة محفوظات [١٦٣] البعثة ووثائقها مصونة دائما أيا كان مكانها .

وتكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر [١٦٣] فى اقليمها لجميع أفراد البعثة ، مع عدم الاخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظورة أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومى .

وتجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية [١٦٣] وتصون هذه الحرية . ويجوز للبعثة عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى ، أينما وجدت ، أن تستخدم جميع الوسائل بما فى ذلك الرسل الدبلوماسيين والرسائل المرسلة بالرموز أو الشفرة . ولا يجوز مع ذلك ، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز ارسال لاسلكى الا برضا الدولة المعتمد لديها . وتكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة ، ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها . ولا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها . ويجب أن تحمل الطرود التى تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبعتها ، ولا يجوز أن تحتوى الا على الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمى . وتقوم الدولة المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسى أثناء قيامه بوظيفته ، على أن يكون مزودا بوثيقة رسمية تبين مركزه ، وعدد الطرود التى تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ويتمتع شخصه بالحصانة ، ولا يجوز اخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال . ويجوز للدولة المعتمدة أو البعثة تعيين رسول دبلوماسى خاص وتسرى عليه الأحكام السابقة ، وينتهى سريان الحصانات المذكورة بقيام هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة فى عهدته الى المرسل اليه . ويجوز أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية الى ربّان احدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها فى أحد موانىء الدخول المباحة ، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التى تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ولكنه لا يعتبر رسولا دبلوماسيا ، ويجوز للبعثة ايفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة .

---

(١٦٣) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ من الاتفاقية .

وتعفى الرسوم والمصاريف التى تتقاضاها البعثة أثناء قيامها بواجباتها الرسمية (١٦٢) من جميع الرسوم والضرائب .

رابعا ـ حصانة الممثل الدبلوماسى : تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسى (١٦٣) مصونة ، ولا يجوز اخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال ، ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أى اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته . ويتمتع المنزل الخاص الذى يقطنه المبعوث الدبلوماسى بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة (١٦٣) ، وتتمع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته ، كما تتمتع بها أمواله ، مع ملاحظة خضوعه لاختصاص محاكم الدولة المعتمدة بالنسبة للدعاوى العينية ، والدعاوى المتعلقة بالأرث والتركات ، والدعاوى المتعلقة بأى نشاط مهنى أو تجارى يمارسه .

ويتمتع المبعوث الدبلوماسى بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائى للدولة المعتمد لديها ، وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدنى والادارى (١٦٣) الا فى الحالات الآتية :

(ا) الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال الخاصة الكائنة فى اقليم الدولة المعتمد لديها ، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها فى أغراض البعثة .

(ب) الدعاوى المتعلقة بشون الارث والتركات والتى يدخل فيها بوصفه منفذا أو مديرا أو وارثا أو موصى له ، وذلك بالاصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة .

(جـ) الدعاوى المتعلقة بأى نشاط مهنى أو تجارى يمارسه فى الدولة المعتمد لديها ، خارج وظائفه الرسمية .

---

(١٦٢) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ من الاتفاقية .

(١٦٣) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ١/٣٧ من الاتفاقية على التوالى .

ويتمتع المبعوث الدبلوماسى بالاعفاء من أداء الشهادة ، ولا يجوز اتخاذ أية اجراءات تنفيذية ازاء المبعوث الدبلوماسى ، الا فى الحالات التى ذكرناها فى البنود (ا) ، (ب) ، (جـ) ، وبشرط امكان اتخاذ تلك الاجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو منزله . وتمتع المبعوث الدبلوماسى بالحصانة القضائية فى الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة .

ويجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التى يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون [١٦٣] ، وأفراد أسرهم من أهل بيته ان لم يكونوا من مواطنى الدولة المعتمدين لديها ، وموظفو البعثة الاداريون والفنيون ، ومستخدمو البعثة والخدم الخاصون ، ويلزم أن يكون التنازل صريحا فى جميع الأحوال ، ولا يحق لهم فى حالة رفع دعوى ، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة الى أى طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلى . على أن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة الى أية دعوى مدنية أو ادارية لا ينطوى على أى تنازل عن الحصانة بالنسبة الى تنفيذ الحكم ، بل لا بد فى هذه الحالة الأخيرة من تنازل مستقل .

ويعفى المبعوث الدبلوماسى ، بالنسبة الى الخدمات المقدمة الى الدولة المعتمدة من أحكام الضمان الاجتماعى [١٦٣] ، التى قد تكون نافذة فى الدولة المعتمد لديها . ويسرى هذا الاعفاء على الخدم الخاصين العاملين فى خدمة المبعوث الدبلوماسى وحده بالشرطين الآتيين :

(ا) الا يكونوا من موطنى الدولة المعتمدين لديها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة .

(ب) أن يكونوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعى التى قد تكون نافذة فى الدولة المعتمدة أو فى أية دولة أخرى .

ويجب على المبعوث الدبلوماسى الذى يستخدم أشخاصا لا يسرى عليهم الاعفاء السابق ، أن يراعى الالتزامات التى تفرضها أحكام الضمان الاجتماعى

---

(١٦٣) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ١/٣٧ من الاتفاقية على التوالى .

على أرباب الأعمال • كذلك لا يمنع الاعفاء الذى يتمتع به المبعوث الدبلوماسى وخدمه الخاصين بالشرطين السابقين ، من الاشتراك الاختيارى فى نظام الضمان الاجتماعى السارى فى الدولة المعتمد لديها أن أجازت مثل هذا الاشتراك • ولا تخل الأحكام التى أشرنا اليها باتفاقات الضمان الاجتماعى الثنائية أو المتعددة الأطراف القائمة ، ولا تحول دون عقد مثلها فى المستقبل •

ويعفى المبعوث الدبلوماسى من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية ، والقومية أو الاقليمية أو البلدية ، باستثناء ما يلى (١٦٣) :

(ا) الضرائب غير المباشرة التى تدخل أمثالها عادة فى ثمن الأموال أو الخدمات •

(ب) الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة ، الكائنة فى اقليم الدولة المعتمد لديها ، ما لم تكن فى حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها فى أغراض البعثة •

(جـ) الضرائب التى تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات ، مع عدم الاخلال بالحق فى نقل هذه الأموال فى حالة وفاة الممثل الدبلوماسى بالشروط التى سوف نحددها •

(د) الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشىء فى الدولة المعتمد لديها ، والضرائب المفروضة على رءوس الأموال المستثمرة فى المشروعات التجارية القائمة فى تلك الدولة •

(هـ) الرسوم المفروضة مقابل خدمات معينة •

(و) رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقارى والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة الى الأموال العقارية •

وتقوم الدولة المعتمد لديها ، باعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة (١٦٣) ، ومن الالتزامات والأعباء العسكرية : كالخضوع لتدبير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن •

---

(١٦٢) تشير الى الأحكام الواردة فى المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ - ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ . ٣٥ ، ٣٦ ، ١/٣٧ من الاتفاقية على التوالى •

ويعفى الممثل الدبلوماسى من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة ، والسماح بالدخول ، بالنسبة للمواد الآتية (١٦٣) :

(١) المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمى .

(ب) المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسى أو لأفراد أسرته من أهل بيته ، بما فى ذلك المواد المعدة لاستقراره .

وتعفى الأمتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسى من التفتيش ، ما لم توجد أسباب تدعو الى الافتراض بأنها تحتوى على مواد لا تشملها الاعفاءات التى أشرنا اليها ، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها ، أو مواد تخضع لأنظمة الحجر الصحى فى الدولة المعتمد لديها ، ولا يجوز اجراء التفتيش الا بحضور المبعوث الدبلوماسى أو ممثله المفوض .

ويتمتع أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسى من أهل بيته ، ان لم يكونوا من مواطنى الدولة المعتمد لديها ، بالامتيازات والحصانات التى أشرنا اليها (١٦٣) .

خامسا ــ حصانة موظفى البعثة من الاداريين والفنيين والمستخدمين والخدم والعمال . قررت الاتفاقية بالنسبة لهم الأحكام الآتية (١٦٤) :

١ ــ يتمتع موظفو البعثة الاداريون والفنيون وأسرهم من أهل بيتهم ان لم يكونوا من مواطنى الدولة المعتمدين لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة ، بالامتيازات والحصانات التى أشرنا اليها بالنسبة للممثل الدبلوماسى وأسرته ، بشرط ألا تمتد الحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء المدنى والادارى للدولة المعتمدين لديها ، الى الأعمال التى يقومون بها خارج نطاق واجباتهم ، ويتمتعون بالاعفاء من الرسوم الجمركية وبالنسبة للمواد التى أشرنا اليها بخصوص الممثل الدبلوماسى وبشروطها ، بالنسبة الى المواد التى يستوردونها أثناء أول استقرار لهم .

---

(١٦٣) تشير الى الاحكام الواردة فى المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٢٢ ، ٣٢ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ١/٣٧ من الاتفاقية على التوالى .

(١٦٤) الفقرات ٢ ، ٣ ، ٤ من المادة ٢٧ من الاتفاقية .

٢ ـ ويتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطنى الدولة المعتمدين لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة بالحصانة بالنسبة الى الأعمال التى يقومون بها أثناء واجباتهم ، وبالاعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التى يتقاضونها لقاء خدمتهم ، وبالاعفاء من الخضـوع لأحكام الضمان الجماعى بالشروط التى حددناها عند معالجة هذه المسألة بالنسبة للبعثة الدبلوماسية والممثلين الدبلوماسيين .

٣ ـ يعفى الخدم الخاصون ، العاملون لدى أفراد البعثة ، ان لم يكونوا من مواطنى الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة ، من الرسـوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التى يتقاضونها لقاء خدمتهم ، ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات الا بقدر ما تسمح به الدولة المعتمد لديها . ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى فى ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الأشخاص ، عدم التدخل الزائد فيما يتعلق بأداء وظائف البعثة .

سادسا ـ أثر التمتع بجنسية الدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسى أو الموظف الدبلوماسى أو الاقامة الدائمة فيها ، على وضـعه القانون . عالجت هذه الحالة المادة ٣٨ من الاتفاقية فقررت ما يلى :

١ ـ لا يتمتع المبعوث الدبلوماسى ، الذى يكون من مواطنى الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة ، الا بالحصانة القضائية وبالحرية الشخصية بالنسبة الى الأعمال الرسمية التى يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه ، وذلك ما لم تمنحه هذه الدولة امتيازات وحصانات اضافية .

٢ ـ لا يتمتع موظفو البعثة الآخرون والخدم الخاصون الذين يكونون من مواطنى الدولة المعتمدين لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة بالامتيازات والحصانات الا بقدر ما تسمح به الدولة المذكورة . ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى فى ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد فى أداء وظائف البعثة .

سابعا ـ مدة سريان الامتيازات والحصانات : عالجت هذا الموضوع المادة ٣٩ من الاتفاقية ، فوضعت الأحكام الآتية :

١ ــ يجوز لصاحب الحق فى الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله اقليم الدولة المعتمد لديها لتولى منصبه ، أو منذ اعلان تعيينه الى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، ان كان موجودا فى اقليمها .

٢ ــ تنتهى عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته ، بمغادرة اقليم الدولة ، أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض ، ولكنها تظل قائمة الى ذلك الوقت ، حتى فى حالة وجود نزاع مسلح ، وتستمر الحصانة قائمة بالنسبة الى الأعمال التى قام بها هذا الشخص أثناء أداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة .

٣ ــ يستمر أفراد أسرة من توفى من أفراد البعثة ، فى التمتع بالامتيازات والحصانات التى يستحقونها ، حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة اقليم الدولة .

٤ ــ تسمح الدولة المعتمد لديها ، أن توفى أحد أفراد البعثة ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها اقامة دائمة ، أو توفى أحد أفراد أسرته من أهل بيته ، بسحب أموال المتوفى المنقولة ، باستثناء أية أموال يكون قد اكتسبها على اقليم الدولة المعتمد لديها ويكون تصديرها محظورا وقت وفاته . ولا يجوز فرض ضرائب التركات على الأموال المنقولة التى تكون موجودة فى الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفى فيها بوصفه أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته .

ثامنا ــ التزامات الدولة الثالثة : عالجت المادة ٤٠ من الاتفاقية الالتزامات التى تقع عاتق الدول غير الدولة المرسلة والدولة المستقبلة ، فى نطاق سريان الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فقررت القواعد الآتية :

١ ــ تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التى يقتضيها ضمان المرور أو العودة ، لكل مبعوث دبلوماسى يحمل جوازه موافقتها على المرور فى اقليمها ، ويكون مارا باقليمها أو موجودا فيه فى طريقه الى تولى منصبه فى دولة أخرى ، أو فى طريق العودة اليه أو الى بلاده . ويسرى ذات الحكم على أى فرد من أسرته يكون متمتعا بالامتيازات والحصانات ومسافرا صحبته أو بمفرده للالتحاق به أو للعودة الى بلاده .

٢ ــ لايجوز للدولة الثالثة ، فى مثل الظروف المنصوص عليها فى القاعدة السابقة ، اعاقة مرور الموظفين الاداريين والفنيين أو المستخدمين فى احــدى البعثات ، وأفراد أسرهم باقليمها •

٣ ــ تقوم الدولة الثالثة بمنح أنواع المراسلات الرسمية المارة باقليمها ــ بما فيها الرسائل المرسلة بالرموز أو الشفرة ــ نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها فى الدولة المعتمد لديها ، وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم موافقتها على المرور فى اقليمها ، والحقائب الدبلوماسية ، أثناء المرور باقليمها ، نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحهما •

٤ ــ تترتب الالتزامات المشار اليها فى ١ ، ٢ ، ٣ مما سبق ، على الدولة الثالثة ، اذا كانت القوة القاهرة هى التى أوجــدت فى اقليمها الأشــخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية ، المنصوص عليها فى ١ ، ٢ ، ٣ مما سبق •

تاسعا ــ احترام قوانين الدولة المستقبلة : عالجت الموضوع المادة ٤١ من الاتفاقية فقررت ما يلى :

١ ــ يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الاخلال بها ، احترام قوانين الدولة المعتمدين لديها وأنظمتها ، ويجب عليهم كذلك عدم التدخل فى شئونها الداخلية •

٢ ــ يتم التعامل مع الدولة المعتمد لديها ، بشأن الأعمال الرسمية ، التى تسندها الدولة المعتمدة الى البعثة ، عن طريق وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها ، أو مع أية وزارة أخرى قد يتفق عليها •

٣ ــ يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هى مبينة فى هذه الاتفاقية أو فى غيرها من قواعد القانون الدولى العام ، أو فى أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها •

٤ ــ وتقضى المادة ٤٢ بأنه لا يجوز للمبعوث الدبلوماسى ان يمارس فى الدولة المعتمد لديها ، أى نشاط مهنى أو تجارى لمصلحته الشخصية •

عاشرا ـ انهاء مهمة المبعوث الدبلوماسى ، وأثر الحرب وقطع العلاقات الدبلوماسية : عالجت الاتفاقية هذه الظروف فى المواد ٤٣ ـ ٤٦ منها ، على النحو الآتى :

١ ـ قررت المادة ٤٣ أن من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسى ما يلى :

(ا) اعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسى .

(ب) اعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة سحب موافقتها على تعيين موظف دبلوماسى يحمل جنسيتها ، ورفضها الاعتراف به عضوا دبلوماسيا فى البعثة الدبلوماسية .

٢ ـ أما عن أثر الحرب على الوضع القانونى للمثل الدبلوماسى ، فقد قررت المادة ٤٤ من الاتفاقية ، أنه يجب على الدولة المعتمد لديها ، حتى فى حالة وجود نزاع مسلح ، منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات ـ وتمكين أفراد أسرهم أيا كانت جنسيتهم ، من مغادرة اقليمها فى أقرب وقت ممكن ، ويجب عليها ، بصفة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم .

٣ ـ وقد حددت المادة ٤٥ الآثار التى تترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو الاستدعاء المؤقت أو الدائم لاحدى البعثات ، مقررة الأحكام الآتية :

(ا) يجب على الدولة المعتمد لديها ، حتى فى حالة وجود نزاع مسلح ، احترام وحماية دار البعثة ، وكذلك أموالها ومحفوظاتها .

(ب) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة ، وكذلك أموالها ومحفوظاتها ، الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها .

(جـ) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها .

٤ ـ وتهتم المادة ٤٦ بموضوع رعاية المصالح فى حالة انعدام التمثيل الدبلوماسى لأى من الأسباب ، فتقرر أنه يجوز لأية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك أية دولة ثالثة غير ممثلة فى الدولة المعتمد لديها ، أن تتولى مؤقتا ، وبعد موافقة هذه الأخيرة حماية مصالح تلك الدولة ومصالح رعاياها .

الفصل الثانى

تقنين احكام العلاقات القنصلية

فى الرابع والعشرين من شهر ابريل سنة ١٩٦٣ ، تم التوقيع فى ڤينا على اتفاقية ڤينا للعلاقات القنصلية . وتتكون هذه الاتفاقية من ٧٩ مادة ، ومقدمة ، وعدة بروتوكولات ملحقة بها ، وتضم تنظيما شاملا لأحكام العلاقات القنصلية كما استقرت فى العرف الدولى ، مع تطويرها لكى تتفق مع تطور الوظيفة القنصلية فى العلاقات الدولية ، ونظرا لأن اعداد هذه الاتفاقية قد مَرَّ بالخطورات التى سبق أن تعرضنا لها فى الفصل الأول من القسم الثانى من هذه الدراسة بخصوص اتفاقية ڤينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية ، ومنعا للتكرار ، فاننا سوف نقتصر فى هذا الفصل على الاشارة الى الأحكام الموضوعية التى وردت فى اتفاقية العلاقات القنصلية ، محيلين فيما عدا ذلك على الفصل الأول من القسم الثانى من هذه الدراسة .

مقدمة اتفاقية العلاقات القنصلية : جاء فى هذه المقدمة ما يلى : -

ان الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية :

اذ تذكر أنه قد أنشئت علاقات قنصلية بين الشعوب منذ زمن بعيد .

واذ تعى أهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالمساواة فى حق وسيادة كل الدول ، وبالمحافظة على السلام والأمن الدوليين ، وبتنمية علاقات الصداقة بين الأمم .

واذ تأخذ فى الاعتبار أن مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية قد وافق على اتفاقية ڤينا للعلاقات التى أعدت للتوقيع فى ١٨ ابريل سنة ١٩٦١

واذ تعتقد أن اتفاقية دولية عن العلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية ستساعد أيضا فى تحسين علاقات الصداقة بين البلدان ، مهما تباينت نظمها الدستورية والاجتماعية .

وموقنة بأن الغرض من هذه المزايا والحصانات ليس هو تمييز أفراد بل هو تأمين أداء البعثات القنصلية لأعمالها على أفضل وجه نيابة عن دولهم .

واذ تؤكد أن قواعد القانون الدولى التقليدى سيستمر تطبيقها على المسائل التى لم تفصل فيها نصوص هذه الاتفاقية صراحة .

قد اتفقت على ما يأتى :

لأجل تطبيق هذه الاتفاقية تكون معانى الاصطلاحات الآتية كما هو موضح فيما بعد :

(ا) اصطلاح (بعثة قنصلية) بمعنى أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية .

(ب) اصطلاح (دائرة اختصاص قنصلية) يعنى المنطقة المخصصة لبعثة قنصلية لممارسة أعمالها القنصلية فيها .

(جـ) اصطلاح (رئيس بعثة قنصلية) يعنى الشخص المكلف بالعمل بهذه الصفة .

(د) اصطلاح (عضو قنصلى) يعنى أى شخص يكلف بهذه الصفة لممارسة أعمال قنصلية ، بما فى ذلك رئيس البعثة القنصلية .

(هـ)اصطلاح (موظف قنصلى) يعنى أى شخص يقوم بأعمال ادارية أو فنية فى بعثة قنصلية .

(و) اصطلاح (عضو طاقم البعثة) يعنى أى شخص يقوم بأعمال الخدمة فى بعثة قنصلية .

(ز)اصطلاح (أعضاء البعثة القنصلية) يشمل الأعضاء القنصليين والموظفين القنصليين ؛ وأعضاء طاقم الخدمة .

(ح) اصطلاح (أعضاء الطاقم القنصلى) يشمل الأعضاء القنصليين — فيما عدا رئيس البعثة القنصلية والموظفين القنصليين وأعضاء طاقم الخدمة .

(ط) اصطلاح (عضو الطاقم الخاص) يعنى الشخص الذى يعمل فقط فى الخدمة الخاصة لأحد أعضاء البعثة القنصلية •

(ى) اصطلاح (مبانى القنصلية) يعنى المبانى أو أجزاء المبانى والأراضى الملحقة بها ــ أيا كان مالكها ــ المستعملة فقط فى أغراض البعثة القنصلية •

(ك) اصطلاح (محفوظات القنصلية) يشمل جميع الأوراق والمستندات والمكاتبات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأى جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها .

٢ ــ يوجد نوعان من الأعضاء القنصليين : الأعضاء القنصليين العاملين والأعضاء القنصليين الفخريين • وتطبق نصوص الباب الثانى من هذه الاتفاقية على البعثات القنصلية التى يرأسها أعضاء قنصليون عاملون • أما نصوص الباب الثالث فتسرى على البعثات القنصلية التى يرأسها أعضاء قنصليون فخريون •

٣ ــ أعضاء البعثات القنصلية الذين يكونون من رعايا الدولة الموفد اليها أو ممن يقيمون فيها اقامة دائمة لهم وضع خاص تحكمه (المادة ٧١) من هذه الاتفاقية (١٦٥) •

المبحث الأول

العلاقات القنصلية بصفة عامة

انشاء العلاقات القنصلية (١٦٦) :

١ ــ تنشأ العلاقات القنصلية بين الدول بناء على اتفاقها المتبادل •

٢ ــ الاتفاق على انشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين ، يتضمن الموافقة على انشاء علاقات قنصلية ، ما لم ينص على خلاف ذلك .

٣ ــ قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائيا قطع العلاقات القنصلية •

---

(١٦٥) المادة الأولى من الاتفاقية .
(١٦٦) المادة الثانية من الاتفاقية .

ممارسة الأعمال القنصلية (١٦٧) :

تمارس الأعمال القنصلية بمعرفة بعثات قنصلية . ويمكن أيضا ممارستها بواسطة بعثات دبلوماسية تطبيقا لأحكام هذه الاتفاقية .

انشاء البعثة القنصلية (١٦٨) :

١ ـ لا يمكن انشاء بعثة قنصلية على أراضى الدولة الموفد اليها الا بموافقة هذه الدولة .

٢ ـ يحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها بمعرفة الدولة الموفدة ، وبعد موافقة الدولة الموفد اليها .

٣ ـ لا يمكن للدولة الموفدة اجراء أى تعديل لاحق لمقر أو درجة اختصاص البعثة القنصلية الا بموافقة الدولة الموفد اليها .

٤ ـ ينبغى كذلك الحصول على موافقة الدولة الموفد اليهـا اذا أرادت قنصلية عامة أو قنصلية ، افتتاح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية فى منطقة غير التى توجد هى فيها .

٥ ـ وينبغى أيضا الحصول على موافقة صريحة وسابقة من الدولة الموفد اليها لفتح مكتب يكون تابعا لقنصلية قائمة ولكن خارج مقرها .

الوظائف القنصلية :

تشمل الوظائف القنصلية ما يلى (١٦٩) :

(ا) حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها ـ أفرادا كانوا أو هيئات فى الدولة الموفد اليها ، وفى حدود ما يقضى به القانون الدولى .

(ب) العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها ، وكذا توثيق علاقات الصداقة بينهما بأى شكل وفقا لنصوص هذه الاتفاقية .

---

(١٦٧) المادة الثالثة من الاتفاقية .
(١٦٨) المادة الرابعة من الاتفاقية .
(١٦٩) المادة الخامسة من الاتفاقية .

(جـ) الاستعلام — بجميع الطرق المشروعة — عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية فى الدولة الموفد اليها وارسال تقاريرها عن ذلك الى حكومة الدولة الموفدة واعطاء المعلومات للأشخاص المعنية .

(د) اصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأشيرات أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون فى السفر الى الدولة الموفدة .

(هـ) تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة أفرادا كانوا أو هيئات.

(و) القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال الأخرى ذات الطابع الادارى ، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها .

(ز) حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة — أفرادا أو هيئات — فى مسائل التركات فى أراضى الدولة الموفد اليها وطبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة .

(ح) حماية مصالح القصّر وناقصى الأهلية من رعايا الدولة الموفدة ، فى حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها وخصوصا فى حالة ما ينبغى اقامة الوصاية أو الحجز عليهم .

(ط) تمثيل رعايا الدولة الموفدة ، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى فى الدولة الموفد اليها لطلب اتخاذ الاجراءات المؤقتة — طبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة — لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا ، فى حالة عدم استطاعتهم — بسبب غيابهم أو لأى سبب آخر — الدفاع فى الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم ، وذلك مع مراعاة التقاليد والاجراءات المتبعة فى الدولة الموفد اليها .

(ى) تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالانابات القضائية وفقا للاتفاقيات الدولية القائمة ، أو — فى حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقات — بأى طريقة تتمشى مع قوانين ولوائح دولة المقر .

(ك) ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها فى قوانين ولوائح الدولة الموفدة ، على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة ، وعلى الطائرات المسجلة فى هذه الدولة وعلى طاقم كل منها .

(ل) تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة فى الفقرة (ك) من هذه المادة والى أطقمها ، وتلقى البلاغات عن سفرها ، وفحص أوراقها والتأشير عليها ، واجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها — دون الاخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد اليها وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة.

(م) ممارسة جميع الأعمال الأخرى التى توكل الى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتى لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها أو التى لا تعترض عليها هذه الدولة ، أو التى ورد ذكرها فى الاتفاقات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها .

ممارسة الوظائف القنصلية خارج دائرة اختصاص القنصلية (١٧٠) :

فى بعض الظروف الخاصة وبموافقة الدولة الموفد اليها ، يجوز لعضو قنصلى أن يمارس أعماله خارج اختصاص قنصليته .

ممارسة الوظائف القنصلية فى دولة ثالثة (١٧١) :

يجوز للدولة الموفدة — بعد اخطار الدول المعنية ، وما لم تعترض احداهما على ذلك صراحة — أن تكلف بعثة قنصلية قائمة فى دولة ما ، بممارسة أعمال قنصلية فى دولة أخرى .

ممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة (١٧٢) :

يجوز لبعثة قنصلية للدولة الموفدة أن تقوم بممارسة الوظائف القنصلية فى الدولة الموفد اليها لحساب دولة ثالثة وذلك بعد عمل الاخطار المناسب للدولة الموفد اليها ما لم تعترض هذه الدولة على ذلك .

---

(١٧٠) المادة السادسة .
(١٧١) المادة السابعة .
(١٧٢) المادة الثامنة .

درجات رؤساء البعثات القنصلية (١٧٣) :

ينقسم رؤساء البعثات القنصلية الى أربع درجات هى :

(ا) قناصل عامون .

(ب) قناصل .

(جـ) نواب قناصل .

(د) وكلاء قنصليون .

ولا تقيد الأحكام السابقة بأى شكل حق أحد الأطراف المتعاقدة فى تحديد تسمية الموظفين القنصليين الآخرين عدا رؤساء البعثات القنصلية .

تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية (١٧٤) :

١ ــ يعين رؤساء البعثات القنصلية بمعرفة الدولة الموفدة ، ويسمح لهم بممارسة أعمالهم بمعرفة الدولة الموفد اليها .

٢ ــ مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية ، تحدد اجراءات تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية وفقا للقوانين واللوائح والعرف المتبع فى كل من الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها .

البراءة القنصلية او الابلاغ عن التعيين (١٧٥) :

١ ــ يزوّد رئيس البعثة القنصلية بوثيقة ــ على شكل براءة أو سند مماثل ــ تقوم باعدادها الدولة الموفدة عند كل تعيين ، تثبت فيها صفته وتبين فيها بصفة عامة اسمه الكامل ومرتبته ودرجته ودائرة اختصاص ومقر البعثة القنصلية .

٢ ــ ترسل الدولة الموفدة البراءة أو السند المماثل ، بالطريق الدبلوماسى أو بأى طريق آخر مناسب ، الى حكومة الدولة التى سيمارس رئيس البعثة القنصلية أعمالها على اقليمها .

---

(١٧٣) المادة التاسعة .
(١٧٤) المادة العاشرة .
(١٧٥) المادة الحادية عشرة .

٣ ــ يمكن للدولة الموفدة ــ اذا قبلت ذلك الدولة الموفد اليهـا ــ أن تستعيض عن البراءة أو السند المماثل ، بابلاغ يتضمن البيانات المنصوص عليها فى الفقرة (١) من هذه المادة .

الاجازة القنصلية (١٧٦) :

١ ــ يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة أعماله بموجب ترخيص من الدولة الموفد اليها يسمى « اجازة قنصلية » أيا كان شكل هذا الترخيص .

٢ ــ الدولة التى ترفض منح أجازة قنصلية ، ليست مضطرة لأن تذكر أسباب رفضها الى الدولة الموفدة .

٣ ــ مع مراعاة أحكام المادتين (١٣) ، (١٥) لا يمكن لرئيس بعثة قنصلية أن يباشر أعماله قبل حصوله على أجازة قنصلية .

القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية (١٧٧) :

يمكن أن يسمح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة حتى يتم تسليم الأجازة القنصلية . وتطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضا فى مثل هــذه الحالة .

اخطار السلطات فى دائرة اختصاص القنصلية (١٧٨) :

بمجرد السماح لرئيس البعـثة القنصلية بممارســة أعماله ــ ولو بصفة مؤقتة ــ يتحتم على الدولة الموفد اليها أن تقوم فورا باخطار السلطات المختصة فى دائرة اختصاص القنصـــلية ، وعليها كذلك أن تتأكد من اتخاذ الاجراءات اللازمة لتمكين رئيس البعثة القنصلية من مزاولة أعمال وظيفته من الاستفادة بنصوص هذه الاتفاقية .

---

(١٧٦) المادة الثانية عشرة .
(١٧٧) المادة الثالثة عشرة .
(١٧٨) المادة الرابعة عشرة .

القيام باعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة (١٧٩) :

١ ـ اذا لم يتمكن رئيس البعثة القنصلية من ممارسة أعمال وظيفته ، أو اذا كان منصب رئيس بعثة قنصلية خاليا فيمكن أن يقوم رئيس بعثة بالنيابة بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة .

٢ ـ يبلغ اسم ولقب رئيس البعثة بالنيابة الى وزارة خارجية الدولة الموفد اليها أو الى السلطة التى تعينها الوزارة ، وذلك بمعرفة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو ـ فى حالة عدم وجودها ـ بمعرفة رئيس البعثة القنصلية أو ـ فى حالة تعذر ذلك ـ بمعرفة أية سلطة مختصة بالدولة الموفدة ، وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مقدما . وللدولةالموفد اليها أن تشترط موافقتها على قبول رئيس بعثة بالنيابة اذا لم يكن عضوا دبلوماسيا أو موظفا قنصليا للدولة الموفدة فى الدولة الموفد اليها .

٣ ـ يجب على السلطات المختصة فى الدولة الموفد اليها أن تقدم المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة . وفى أثناء قيامه بأعمال البعثة تسرى عليه أحكام هذه الاتفاقية كما لو كان رئيسا للبعثة القنصلية . ومع ذلك فان الدولة الموفد اليها ليست ملزمة بأن تمنح رئيس البعثة بالنيابة أى تسهيلات أو مزايا أو حصانات يتوقف تمتع رئيس البعثة القنصلية بها على شروط لا تتوافر فى رئيس البعثة بالنيابة .

٤ ـ فى حالة تعيين عضو دبلوماسى من البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة فى الدولة الموفد اليها كرئيس بعثة فى الظروف المذكورة بالفقرة (١) من هذه المادة فانه يستمر فى التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية اذا لم تعترض الدولة الموفد اليها على ذلك .

الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية (١٨٠) :

١ ـ تحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية فى كل درجة تبعا لتاريخ منحهم الاجازة القنصلية .

---

(١٧٩) المادة الخامسة عشرة .
(١٨٠) المادة السادسة عشرة .

٢ ــ غير أنه ، فى حالة السماح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة قبل حصوله على الأجازة القنصلية فالأسبقية تحدد طبقا للتاريخ الذى سمح له فيه بممارسة أعماله وتبقى هذه الأسبقية له بعد منحه الأجازة القنصلية.

٣ ــ اذا منح اثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الأجازة القنصلية أو السماح المؤقت فى نفس التاريخ ، فان ترتيب أسبقيتهم يحدد تبعا للتواريخ التى قدمت فيها براءاتهم أو السند المماثل أو الابلاغ المنصوص عليه فى الفقرة (٣) من المادة (١١) الى الدولة الموفد اليها .

٤ ــ ترتيب رؤساء البعثات بالنيابة يكون بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية ، وفيما بينهم يكون ترتيبهم وفقا للتواريخ التى تسلموا فيها أعمالهم كرؤساء بعثات بالنيابة والمبينة فى التبليغات المنصوص عليها فى الفقرة (٢) من المادة (١٥) .

٥ ــ يجىء ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الأعضاء القنصليين الفخريين بعد رؤساء البعثات القنصلية العاملين فى كل درجة وبنفس النظام والقواعد المبينة فى الفقرات السابقة .

٦ ــ رؤساء البعثات القنصلية يتقدمون على الأعضاء القنصليين الذين ليست لهم هذه الصفة .

قيام موظفين قنصليين باعمال دبلوماسية (١٨١) :

١ ــ اذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية فى دولة ما ، ولا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة ، فانه يجوز لعضو قنصلى ــ بموافقة الدولة الموفد اليها ودون أن يؤثر ذلك على طابعه القنصلى ــ أن يكلف بالقيام بأعمال دبلوماسية . وقيامه بمثل هذه الأعمال لا يخوله أى حق فى المزايا والحصانات الدبلوماسية .

---

(١٨١) المادة السابعة عشرة .

٢ ـ يمكن ـ بعد اعلان الدولة الموفد اليها ـ تكليف عضو قنصلى بتمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية حكومية . وفى هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التى يمنحها القانون الدولى التقليدى أو الاتفاقات الدولية الى مثل هؤلاء الممثلين . غير أنه ، فيما يختص بأى عمل قنصلى يمارسه ، فليس له الحق فى حصانة قضائية تتجاوز تلك التى يتمتع بها العضو القنصلى بموجب هذه الاتفاقية .

قيام دولتين أو اكثر بتعيين نفس الشخص كعضو قنصلى (١٨٢) :

يمكن لدولتين أو أكثر ـ أن تعين نفس الشخص بصفة عضو قنصلى فى الدولة الموفد اليها وبشرط موافقة هذه الدولة .

تعيين اعضاء الطاقم القنصلى (١٨٣) :

١ ـ مع مراعاة أحكام المواد (٢٠) ، (٢٢) ، (٢٣) ، للدولة الموفدة حرية تعيين أعضاء الطاقم القنصلى .

٢ ـ تقوم الدولة الموفدة باخطار الدولة الموفد اليها بالاسم بالكامل ومرتبة ودرجة جميع الأعضاء القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية ، وذلك مقدما وبوقت كاف ليتسنى للدولة الموفد اليها ـ اذا شاءت ـ ممارسة حقوقها الواردة فى الفقرة (٣) من المادة (٢٣) .

٣ ـ يمكن للدولة الموفدة ـ اذا كانت قوانينها تحتم ذلك ـ أن تطلب من الدولة الموفد اليها منح اجازة قنصلية لعضو قنصلى لا يكون رئيسا لبعثة قنصلية .

٤ ـ ويمكن للدولة الموفد اليها ـ اذا كانت قوانينها ولوائحها تتطلب ذلك ـ أن تمنح أجازة قنصلية لعضو قنصلى ليس رئيسا لبعثة قنصلية .

---

(١٨٢) المادة الثامنة عشرة .
(١٨٣) المادة التاسعة عشرة .

حجم الطاقم القنصلى (١٨٤) :

ما لم يكن هناك اتفاق صريح على حجم طاقم البعثة القنصلية ، فللدولة الموفد اليها أن تحتم أن يبقى هذا الحجم فى حدود ما تعتبره هى معقولا وعاديا بالنظر الى الظروف والأحوال السائدة فى دائرة اختصـــاص القنصلية والى احتياجات البعثة القنصلية المعنية •

الأسبقية بين الأعضاء القنصليين فى بعثة قنصلية (١٨٥) :

يبلغ ترتيب الأسبقية بين الأعضاء القنصليين فى بعثة قنصلية ، وكذا كل ما يطرأ عليه من تعديلات ، الى وزارة خارجية الدولة الموفد اليها أو الى السلطة التى تعينها هذه الوزارة ، وذلك بمعرفة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو ـ فى حالة عدم وجود مثل هذه البعثة ـ بمعرفة رئيس البعثة القنصلية •

جنسية الأعضاء القنصليين (١٨٦) :

١ ـ من حيث المبدأ يجب أن يكون الأعضاء القنصليون من جنسية الدولة الموفدة •

٢ ـ لا يجوز اختيار الأعضاء القنصليين من بين رعايا الدولة الموفد اليها الا بموافقة صريحة من هذه الدولة والتى يجوز لها فى أى وقت سحب هذه الموافقة •

٣ ـ ويجوز للدولة الموفد اليها أن تحتفظ بنفس هذا الحق فيما يختص برعايا دولة ثالثة لا يكونون من رعايا الدولة الموفدة •

الأشخاص المعتبرون غير مرغوب فيهم (١٨٧) :

١ ـ يجوز للدولة الموفد اليها ـ فى أى وقت ـ أن تبلغ الدولة الموفدة أن عضوا قنصـليا أصـــبح شخصـــا غير مرغوب فيه (Persona Non Grata) أو أن أى عضـــو آخر من الطاقم القنصلى ليس مقبولا (N'est pas acceptable)

---

(١٨٤) المادة العشرون .
(١٨٥) المادة الواحدة والعشرون .
(١٨٦) المادة الثانية والعشرون .
(١٨٧) المادة الثالثة والعشرون .

وعلى الدولة حينئذ أن تستدعى الشخص المعنى أو أن تنهى أعماله لدى هذه البعثة القنصلية حسب الحالة .

٢ ــ اذا رفضت الدولة الموفدة تنفيذ الالتزامات التى تفرضها عليها الفقرة الأولى من هذه المادة أو لم تنفذها فى فترة معقولة ، فيجوز للدولة الموفد اليها ــ حسب الأحوال ــ اما أن تسحب الأجازة القنصلية الممنوحة للشخص المعنى أو أن تكف عن اعتباره عضوا فى الطاقم القنصلى .

٣ ــ يمكن أن يعتبر شخص عُيِّن عضوا فى بعثة قنصلية ــ كشخص غير مقبول قبل وصوله الى اقليم الدولة الموفد اليها أو ــ اذا كان موجودا فيه أصلا قبل تسلمه أعماله فى البعثة القنصلية . وفى مثل هذه الحالة يجب على الدولة الموفدة أن تسحب تعيينه .

٤ ــ الدولة الموفد اليها ليست ملزمة بابداء أسباب قرارها الى الدولة الموفدة فى الأحوال المذكورة فى الفقرتين (١) ، (٣) من هذه المادة .

اخطار الدولة الموفد اليها بالتعيين والوصول والرحيل (١٨٨) :

١ ــ تبلغ وزارة خارجية الدولة الموفد اليها أو السلطة التى تعيّنها هذه الوزارة عن الآتى :

(أ) تعيين أعضاء البعثة القنصلية ، ووصولهم بعد تعيينهم ، ورحيلهم النهائى أو انهاء أعمالهم ، وكذا جميع التغييرات الأخرى المتعلقة بصفتهم والتى قد تطرأ فى أثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية .

(ب) وصول شخص ينتمى الى أسرة عضو من أعضاء البعثة القنصلية وممن يعيشون فى كنفه ورحيلهم النهائى ، وعند الامكان حالة ما اذا انتمى شخص للأسرة أو لم يعد عضوا بها .

(جـ) الوصول أو الرحيل النهائى لأعضاء الطاقم الخاص والحالات التى تنتهى فيها خدمتهم بهذه الصفة .

---

(١٨٨) المادة الرابعة والعشرون .

(د) تعيين وتسريح أشخاص مقيمين فى الدولة الموفد اليها كأعضاء فى البعثة القنصلية أو كأعضاء فى الطاقم الخاص ممن يتمتعون بالمزايا والحصانات،

٢ ـ يجب أن يتم التبليغ مقدما فى أحوال الوصول والرحيل النهائى كلما أمكن ذلك .

المبحث الثانى

انتهاء الأعمال القنصلية

انتهاء اعمال عضو بعثة قنصلية (١٨٩) :

تنتهى أعمال عضو بعثة قنصلية ـ عادة ـ بالآتى :

(ا) اعلان من الدولة الموفدة الى الدولة الموفد اليها بانتهاء أعماله .

(ب) سحب الأجازة القنصلية .

(ج) اخطار من الدولة الموفد اليها الى الدولة الموفدة بأنها أصبحت لا تعتبر الشخص المعنى عضوا بالطاقم القنصلى .

الرحيل من اقليم الدولة الموفد اليها (١٩٠) :

يجب على الدولة الموفدة ـ حتى فى حالة نزاع مسلح ـ أن تمنح أعضاء البعثة القنصلية وأعضاء الطاقم الخاص الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفد اليها ، وكذلك أعضاء أسرهم الذين يعيشون فى كنفهم ـ مهما كانت جنسيتهم ـ الوقت والتسهيلات اللازمة للاعداد للرحيل ومغادرة اقليمها فى أقرب فرصة ممكنة بعد انهاء أعمالهم . ويجب عليها بصفة خاصة ـ اذا ما استدعى الأمر ـ أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لأشخاصهم ومتعلقاتهم باستثناء المتعلقات التى يكونون قد حصلوا عليها فى الدولة الموفد اليها ويكون تصديرها محظورا وقت الرحيل .

---

(١٨٩) المادة الخامسة والعشرون .

(١٩٠) المادة السادسة والعشرون .

حماية مبانى ومحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة فى ظروف استثنائية[191] :

١ ــ فى حالة قطع العلاقات القنصلية بين دولتين :

(أ) تلتزم الدولة الموفد اليها ــ حتى فى حالة نزاع مسلح ــ باحترام وحماية مبانى القنصلية وكذلك ممتلكات البعثة والمحفوظات القنصلية .

(ب) يجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة مبانى القنصلية والممتلكات الموجودة بها والمحفوظات القنصلية الى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد اليها .

(جـ) ويجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها الى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد اليها .

٢ ــ فى حالة الاغلاق المؤقت أو الدائم لبعثة قنصلية ، تسرى أحكام الفقرة (١ ــ أ) من هذه المادة .

وعلاوة على ذلك :

(أ) اذا كانت الدولة الموفدة ليس لها بعثة دبلوماسية فى الدولة الموفد اليها ، وكانت لها بعثة قنصلية أخرى فى اقليم الدولة الموفد اليها ، فيجوز تكليف هذه البعثة القنصلية بحراسة مبانى القنصلية التى أغلقت والممتلكات الموجودة بها ومحفوظاتها القنصلية ، ويجوز أيضا تكليفها ــ بموافقة الدولة الموفد اليها ــ بممارسة الأعمال القنصلية فى دائرة اختصاص البعثة المغلقة . أو :

(ب) اذا كانت الدولة الموفدة ليس لها بعثة دبلوماسية ولا بعثة قنصلية أخرى فى الدولة الموفد اليها ، فتسرى أحكام الفقرة (١ ، ب ، جـ) من هذه المادة .

---

(١٩١) المادة السابعة والعشرون .

المبحث الثالث

التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بالبعثات القنصلية والأعضاء القنصليين العاملين وباقي أعضاء البعثة القنصلية

التسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية للقيام بأعمالها (١٩٢) :

تمنح الدولة الموفد اليها كافة التسهيلات اللازمة لتقوم البعثة القنصلية بتأدية أعمالها .

استعمال العلم الوطني وشعار الدولة (١٩٣) :

١ ــ للدولة الموفدة الحق في استعمال علمها الوطني وشعارها القومي في الدولة الموفد اليها وفقا لنصوص هذه المادة .

٢ ــ يمكن رفع العلم الوطني للدولة الموفدة ووضع شعارها القومي على المبنى الذى تشغله البعثة القنصلية وعلى مدخله ، وكذلك على مسكن رئيس البعثة القنصلية وعلى وسائل تنقلاته عند استعمالها في أعمال رسمية .

٣ ــ تراعى القوانين ولوائح العرف المتبع في الدولة الموفد اليها عند ممارسة الحق الممنوح بمقتضى هذه المادة .

السكن (١٩٤) :

١ ــ يجب على الدولة الموفد اليها ــ في حدود قوانينها ولوائحها ــ أن تيسر للدولة الموفدة حيازة المباني اللازمة للبعثة القنصلية في اقليمها أو أن تساعدها في العثور على مبان بأى طريقة أخرى .

٢ ــ ويجب عليها كذلك ــ اذا لزم الأمر ــ أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن ملائمة لأعضائها .

حرمة مباني القنصلية (١٩٥) :

١ ــ تتمتع مباني القنصلية بالحرمة في الحدود المذكورة في هذه المادة .

---

(١٩٢) المادة الثامنة والعشرون .
(١٩٣) المادة التاسعة والعشرون .
(١٩٤) المادة الثلاثون .
(١٩٥) المادةالواحدة والثلاثون .

٢ ــ لا يجوز لسلطات الدولة الموفد اليها أن تدخل فى الجزء المخصص من مبانى القنصلية لأعمال البعثة القنصلية الا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو من ينيبه أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة • غير أنه يمكن افتراض وجود موافقة رئيس البعثة القنصلية فى حالة حريق أو كارثة أخرى تستدعى اتخاذ تدابير وقائية فورية •

٣ ــ مع مراعاة أحكام الفقرة (٢) من هذه المادة ، فان على الدولة الموفد اليها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية مبانى القنصلية ضد أى اقتحام أو اضرار بها ، وكذا لمنع أى اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها •

٤ ــ يجب أن تكون مبانى القنصلية ومفروشاتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل النقل بها محصنة ضد أى شكل من الاستيلاء لأغراض الدفاع الوطنى أو المنفعة العامة • وفى حالة ما يكون نزع الملكية ضروريا لمثل هذه الأغراض فيجب اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية ولدفع تعويض فورى ومناسب وفعال للدولة الموفدة •

اعفاء مبانى القنصلية من الضرائب (١٩٦)

١ ــ تعفى مبانى القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية « العامل » ــ اذا كانت ملكا أو مؤجرة للدولة الموفدة أو لأى شخص يعمل لحسابها ــ من جميع الضرائب والرسوم مهما كانت أهلية ، أو بلدية ، أو محلية ، بشرط ألا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة •

٢ ــ الاعفاء الضريبى المذكور فى الفقرة (١) من هذه المادة لا يطبق على هذه الضرائب والرسوم اذا كان تشريع الدولة الموفد اليها يفرضها على الشخص الذى تعاقد مع الدولة الموفدة أو مع الشخص الذى يعمل لحسابها •

حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية (١٩٧) :

للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمتها فى كل وقت وأينما وجدت •

---

(١٩٦) المادة الثانية والثلاثون .
(١٩٧) المادة الثالثة والثلاثون .

حرية النقل (١٩٨) :

مع مراعاة القوانين واللوائح الخاصة بالمناطق المحرم أو المحدد دخولها لدواعى الأمن الوطنى ، فان الدولة الموفد اليها تضمن حرية النقل والتجول فى أراضيها لجميع أعضاء البعثة القنصلية .

حرية الاتصال (١٩٩) :

١ ـ على الدولة الموفد اليها أن تسمح وتؤمن حرية الاتصال للبعثة القنصلية فى كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية . وللبعثة القنصلية ـ لدى اتصالها بحكوماتها أو بالبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى للدولة الموفدة أينما وجدت ـ أن تستعمل كافة وسائل الاتصال المناسبة بما فى ذلك حاملى الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية غير أنه لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب واستعمال محطة لاسلكية الا بموافقة الدولة الموفد اليها .

٢ ـ تتمتع المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بالحرمة ، واصطلاح « المراسلات الرسمية » يعنى كافة المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبأعمالها .

٣ ـ لا يجوز فتح أو حجز الحقيبة القنصلية ، الا أنه ـ ان كان لدى سلطات الدولة الموفد اليها أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحوى أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق أو الأشياء المنصوص عليها فى الفقرة (٤) من هذه المادة ـ فيجوز لتلك السلطات أن تطلب فتح الحقيبة فى حضورها بمعرفة مندوب مفوض من الدولة الموفدة . فاذا رفضت سلطات الدولة الموفدة ذلك تعاد الحقيبة الى مصدرها .

٤ ـ يجب أن تحمل الطرود المكونة للحقيبة علامات خارجية ظاهرة تدل على طبيعتها ، ولا يجوز أن تحوى غير المراسلات الرسمية والوثائق والأشياء المخصصة للاستعمال الرسمى فقط .

---

(١٩٨) المادة الرابعة والثلاثون .
(١٩٩) المادة الخامسة والثلاثون .

٥ ــ يجب أن يزود حامل الحقيبة القنصلى بمستند رسمى يثبت صفته ويحدد عدد الظروف المكونة للحقيبة القنصلية ، ولا يجوز بغير موافقة الدولة الموفد اليها أن يكون حامل الحقيبة من رعايا هذه الدولة أو ممن يقيمون فيها اقامة دائمة ما لم يكن من رعايا الدولة الموفدة ٠ وفى أثناء قيامه بمهمته يجب أن تحميه الدولة الموفد اليها ، ويجب أن يتمتع أيضا بالحرمة الشخصية ولا يكون عرضة لأى نوع من أنواع القبض أو الحجز ٠

٦ ــ يجوز للدولة الموفدة ولبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية أن تعين حاملى الحقائب القنصلية فى مهمة خاصة ٠ وفى هذه الأحوال تطبق كذلك أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة ، مع ملاحظة أن الحصانات المذكورة فيها ينتهى سريانها بمجرد قيامه بتسليم الحقيبة التى فى عهدته للجهة المرسلة اليها ٠

٧ ــ يجوز تسليم الحقيبة القنصلية الى قائد سفينة أو طائرة تجارية قاصدة ميناء مسموح به ٠ ويجب أن يزود بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التى تتكون منها الحقيبة ، ولكنه لا يعتبر بمثابة حامل حقيبة قنصلى ، وبعد عمل الترتيب اللازم مع السلطات المحلية المختصة ، يجوز للبعثة القنصلية أن توفد أحد أعضائها ليتسلم الحقيبة من قائد السفينة أو الطائرة مباشرة وبكل حرية ٠

الاتصال برعايا الدولة الموفدة (٢٠٠) :

١ ــ رغبة فى تيسير ممارسة الأعمال القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة :

(ا) يجب أن يتمكن الأعضاء القنصليون من الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم بحرية ، كما يجب أن يكون لرعايا الدولة الموفدة نفس الحرية فيما يتعلق بالاتصال بالأعضاء القنصليين للدولة الموفدة ومقابلتهم ٠

(ب) يجب أن تقوم السلطات المختصة فى الدولة الموفد اليها باخطار البعثة القنصلية للدولة الموفدة ــ بدون تأخير ــ اذا قبض على أحد رعايا هذه الدولة أو وضع فى السجن أو الاعتقال فى انتظار محاكمته أو اذا حجز بأى شكل آخر فى نطاق دائرة اختصاص القنصلية وبشرط أن يطلب هو ذلك ٠ وأى اتصال

---

(٢٠٠) المادة السادسة والثلاثون ٠

يوجه الى البعثة القنصلية من الشخص المقبوض عليه أو الموضوع فى السجن أو الاعتقال أو الحجز يجب أن يبلغ بواسطة هذه السلطات بدون تأخير . يجب على هذه السلطات أن تخبر الشخص المعنى عن حقوقه الواردة فى هذه الفقرة بدون تأخير .

(جـ) للموظفين القنصليين الحق فى زيارة أحد رعايا الدولة الموفدة الموجود فى السجن أو الاعتقال أو الحجز ، وفى أن يتحدث ويتراسل معه وفى ترتيب من ينوب عنه قانونا ، ولهم الحق كذلك فى زيارة أى من رعايا الدولة الموفدة موجود فى السجن أو الاعتقال أو الحجز فى دائرة اختصاصهم بناء على حكم . ولكن يجب أن يمتنع الأعضاء القنصليون عن اتخاذ أى اجراء نيابة عن أحد الرعايا الموجود فى السجن أو الاعتقال أو الحجز اذا أبدى رغبته صراحة فى معارضة هذا الاجراء .

٢ ـ تمارس الحقوق المشار اليها فى الفقرة (١) من هذه المادة وفقا لقوانين ولوائح الدولة الموفد اليها وبشرط أن تمكن هذه اللوائح والقوانين من تحقيق كافة الأغراض التى تهدف اليها الحقوق المذكورة فى هذه المادة .

الابلاغ عن حالات الوفاة والولاية والوصاية وحوادث البواخر والحوادث الجوية (٢٠١) :

اذا توفرت لدى السلطات المختصة بالدولة الموفد اليها المعلومات التالية خعليها :

(١) فى حالة وفاة أحد رعايا الدولة الموفدة ، تبلغ بدون تأخير البعثة القنصلية التى حدثت الوفاة فى دائرة اختصاصها .

(ب) أن تبلغ بدون تأخير البعثة القنصلية المختصة عن جميع الأحوال التى يقتضى فيها تعيين وصى أو ولى على أحد رعايا الدولة الموفدة القصر أو ناقصى الأهلية ، الا أنه ـ فيما يختص بتعيين الوصى أو الولى المذكور ـ يجب مراعاة تطبيق قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها .

---

(٢٠١) المادة السابعة والثلاثون .

(جـ) اذا غرقت أو جنحت سفينة تابعة لجنسية الدولة الموفدة فى مياه الدولة الموفد اليها الاقليمية أو الداخلية ، أو اذا أصيبت طائرة مسجلة فى الدولة الموفدة بحادث على اقليم الدولة الموفد اليها ، فعليها أن تقوم بابلاغ ذلك بدون تأخير الى أقرب بعثة قنصلية من المكان الذى حدث فيه الحادث .

الاتصال بسلطات الدولة الموفد اليها (٢٠٢) :

يجوز للأعضاء القنصليين ــ عند ممارستهم لمهام وظائفهم ــ أن يتصلوا :

(ا) بالسلطات المحلية المختصة فى دائرة اختصاص القنصلية .

(ب) بالسلطات المركزية المختصــة فى الدولة الموفد اليهــا اذا كان ذلك مسموحا به وفى حدود ما تقضى به قوانين ولوائح وعرف الدولة الموفد اليها أو حسبما تقضى به الاتفاقات الدولية فى هذا الصدد .

الرسوم والمتحصلات القنصلية (٢٠٣) :

١ ــ يجوز للبعثة القنصلية أن تحصل ــ فى الدولة الموفد اليها ــ الرسوم والمتحصلات التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفدة على الأعمال القنصلية.

٢ ــ تعفى المبالغ المحصلة كرسوم ومتحصلات والمشار اليها فى الفقرة (١) من هذه المادة ، وكذا القسائم الخاصة بها من كافة الضرائب والرسوم فى الدولة الموفد اليها .

التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بالأعضاء القنصليين (العاملين) وباقى اعضاء البعثة القنصلية

حماية الأعضاء القنصليين (٢٠٤) :

على الدولة الموفد اليها أن تعامل الأعضاء القنصليين بالاحترام اللازم لهم وأن تتخذ كافة التــدابير المناسبة لمنع أى مســاس بشخصهم أو حريتهم أو كرامتهم .

---

(٢٠٢) المادة الثامنة والثلاثون .
(٢٠٣) المادة التاسعة والثلاثون .
(٢٠٤) المادة الأربعون .

الحرمة الشخصية للأعضاء القنصليين (٢٠٥) :

١ ـــ يجب ألا يكون الأعضاء القنصليون عرضة للقبض أو الحبس الاحتياطى الا فى حالة جناية خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة •

٢ ـــ فيما عدا الحالة المبينة بالفقرة (١) من هذه المادة ، لا يجوز حبس الأعضاء القنصليين أو اخضاعهم لأى نوع من الاجراءات التى تحد من حريتهم الشخصية الا تنفيذا لقرار قضائى نهائى •

٣ ـــ اذا ما بدأت اجراءات جنائية ضد عضو قنصلى ، فعليه المثول أمام السلطات المختصة ، الا أنه يجب مباشرة هذه الاجراءات بالاحترام اللازم له نظرا لمركزه الرسمى ـــ وباستثناء الحالة المبينة فى الفقرة (١) من هذه المادة بالطريقة التى تعوق الى أقل حد ممكن ، ممارسة الأعمال القنصلية ، واذا ما اقتضت الظروف المذكورة فى الفقرة (١) من هذه المادة التحفظ على عضو قنصلى فيجب مباشرة الاجراءات ضده بأقل تأخير •

الابلاغ عن القبض أو الحجز أو المقاضاة (٢٠٦) :

فى حالة القبض على أحد أعضاء الطاقم القنصلى أو حجزه أو اتخاذ اجراءات جنائية ضده ، تقوم الدولة الموفد اليها بابلاغ ذلك بأسرع ما يمكن الى رئيس البعثة القنصلية • واذا كان أى من هذه الاجراءات موجه ضد رئيس البعثة نفسه ، فيجب على الدولة الموفد اليها أن تبلغ ذلك الى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسى •

الحصانة القضائية (٢٠٧) :

١ ـــ الأعضاء والموظفون القنصليون لا يخضعون لاختصاص السلطات القضائية أو الادارية بالدولة الموفد اليها فيما يتعلق بالأعمال التى يقومون بها لمباشرة أعمالهم القنصلية •

---

(٢٠٥) المادة الواحدة والأربعون •
(٢٠٦) المادة الثانية والاربعون •
(٢٠٧) المادة الثالثة والاربعون •

٢ ــ ومع ذلك ، فلا تسرى أحكام الفقرة (١) من هذه المادة فى حالة الدعوى المدنية على أى مما يلى :

(ا) الناتجة عن عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلى ولم يكن هذا التعاقد ــ صراحة أو ضمنا ــ بصفته وكيلا عن الدولة الموفدة •

(ب) أو المرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نتج عن حادث فى الدولة الموفد اليها سببته مركب أو سفينة أو طائرة •

الالتزام باداء الشهادة (٢٠٨) :

١ ــ يجوز أن يطلب من أعضاء بعثة قنصلية الحضور للأدلاء بالشهادة أثناء سير الاجراءات القضائية أو الادارية • ولا يمكن للموظفين القنصليين أو لأعضاء طاقم الخدمة ، أن يرفضوا تأدية الشهادة الا فى الأحوال المذكورة فى الفقرة (٣) من هذه المادة • أما اذا رفض عضو قنصلى الادلاء بالشهادة فلا يجوز أن يتخذ ضده أى اجراء جبرى أو جزائى •

٢ ــ يجب على السلطة التى تطلب شهادة العضو القنصلى أن تتجنب عرقلة تأديته ، ويمكنها الحصول منه على الشهادة فى مسكنه أو فى البعثة القنصلية أو قبول تقرير كتابى منه ، كلما تيسر منه ذلك •

٣ ــ أعضاء البعثة القنصلية ليسوا ملزمين بتأدية الشهادة عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم ولا بتقديم المكاتبات والمستندات الرسمية الخاصة بها • ويجوز لهم كذلك الامتناع عن تأدية الشهادة بوصفهم خبراء فى القانون الوطنى للدولة الموفدة •

التنازل عن المزايا الحصانات (٢٠٩) :

١ ــ يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل عن أى من المزايا والحصانات المنصوص عليها فى المواد (٤١) ، (٤٣) ، (٤٤) بالنسبة لعضو من البعثة القنصلية •

---

(٢٠٨) المادة الرابعة والأربعون •
(٢٠٩) المادة الخامسة والأربعون :

٢ — يجب أن يكون هذا التنازل صريحا فى جميع الأحوال ، فيما عدا ما نص عليه فى الفقرة (٣) من هذه المادة ، ويجب أن يبلغ هذا التنازل كتابة الى الدولة الموفد اليها .

٣ — اذا رفع عضو أو موظف قنصلى دعوى فى موضوع يتمتع فيه بالحصانة القضائية وفقا للمادة (٤٣) فلا يجوز له بعد ذلك أن يستند الى الحصانة القضائية بالنسبة لأى طلب مضاد يرتبط مباشرة بدعواه الأصلية .

٤ — التنازل عن الحصانة القضائية فى الدعاوى المدنية أو الادارية ، لا يعنى التنازل عن الحصانة بالنسبة لاجراءات تنفيذ الأحكام التى يجب الحصول لها على تنازل خاص .

الاعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الاقامة (٢١٠) :

١ — يعفى الأعضاء والموظفون القنصليون — وكذا أعضاء أسرهم الذين يعيشون فى كنفهم — من جميع القيود التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها بشأن تسجيل الأجانب وتراخيص الاقامة .

٢ — غير أن أحكام الفقرة (١) من هذه المادة لا تسرى على أى موظف لا يكون موظفا دائما للدولة الموفدة أو الذى يقوم بمزاولة مهنة خاصة بقصد الكسب فى الدولة الموفد اليها ولا تسرى كذلك على أى فرد من أفراد أسرته .

الاعفاء من تراخيص العمل (٢١١) :

١ — يعفى أعضاء البعثة القنصلية — بالنسبة للخدمات التى يؤدونها للدولة الموفدة من أى التزامات خاصة بتصاريح العمل التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها فيما يتعلق باستخدام اليد العاملة الأجنبية .

٢ — يعفى كذلك من الالتزامات المذكورة فى الفقرة (١) من هذه المادة أعضاء الطاقم الخاص التابعين للأعضاء والموظفين القنصليين ، اذا كانوا لا يقومون بأى مهنة أخرى بقصد الكسب فى الدولة الموفد اليها .

---

(٢١٠) المادة السادسة والأربعون .

(٢١١) المادة السابعة والأربعون .

الاعفاء من التأمين الاجتماعي (٢١٢) :

١ ــ مع مراعاة أحكام الفقرة (٣) من هذه المــادة ، يعفى أعضاء البعثة القنصلية بالنسبة للخدمات التي يؤدونهــا للدولة الموفدة ــ وكذلك أعضاء أسرتهم الذين يعيشون في كنفهم ، من أحكام التأمين الاجتماعي القائمة في الدولة الموفد اليها .

٢ ــ يسرى كذلك الاعفاء المذكورة بالفقرة (١) من هذه المادة على أعضاء الطاقم الخاص الذين يعملون فقط في خدمة أعضاء البعثة القنصلية ، وذلك بشرط :

(أ) أن لا يكونوا من رعايا الدولة الموفد اليها أو المقيمين بها اقامة دائمة .

(ب) أن يكونوا خاضعين لأحكام التــأمين الاجتماعي القائمة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة .

٣ ــ يجب على أعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصا لا يسرى عليهم الاعفاء المذكورة في الفقرة (٢) من هذه المادة ، أن يلاحظوا الالتزامات التي تفرضها أحكام التأمين الاجتماعي في الدولة الموفد اليهــا على أصحاب الأعمال .

٤ ــ الاعفــاء المذكور في الفقرتين (١) ، (٢) من هــذه المادة لا يمنع من الاشتراك الاختياري في نظام التأمين الاجتماعي للدولة الموفد اليها اذا ما سمحت هذه الدولة بذلك .

الاعفاء من الضرائب (٢١٣) :

١ ــ يعفى الأعضاء والموظفون القنصليون ــ وكذا أعضاء عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم ــ من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية ، الأهلية والمحلية والبلدية ، مع استثناء :

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات

---

(٢١٢) المادة الثامنة والأربعون .
(٢١٣) المادة التاسعة والأربعون .

(ب) الضرائب أو الرسوم على العقارات الخاصة الكائنة فى أراضى الدولة الموفد اليها مع مراعاة أحكام المادة (٣٢) .

(جـ) ضرائب التركات والأيلولة والارث ورسوم نقل الملكية التى تفرضها الدولة الموفد اليها مع مراعاة الفقرة (ب) من المادة (٥١) .

(د) الضرائب والرسوم المفروضـــة على الدخل الخاص ــ بما فى ذلك مكاسب رأس المال ــ الناتجة فى الدولة الموفد اليها ، والضرائب على رأس المال المستثمر فى مشروعات تجارية أو مالية فى الدولة الموفد اليها .

(هـ) الضرائب والرسوم التى تحصل مقابل تأدية خدمات خاصة .

(و) الرسوم القضائية ورســوم التسجيل والرهن والدمغة ، مع مراعاة أحكام المادة (٣٢) .

٢ ــ يعفى أعضاء طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم على الأجور التى يتقاضونها مقابل خدماتهم .

٣ ــ يجب على أعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصا تخضع ماهياتهم أو أجورهم لضريبة الدخل فى الدولة الموفد اليها أن يحترموا الالتزامات التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة على أصحاب الأعمال فيما يختص بتحصيل ضريبة الدخل .

الاعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش الجمركى (٢١٤) :

١ ــ تسمح الدولة الموفد اليها ــ مع مراعاة ما تقضى به القوانين واللوائح التى تتبعها ــ بادخال الأشياء التالية ، مع اعفائها من كافة الرسوم الجمركية والرسوم الاضافية الأخرى ، ما عدا رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة :

(ا) الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمى للبعثة القنصلية .

(ب) الأشياء المخصصة للاستعمال الشخصى للعضو القنصلى وأعضاء عائلته الذين يعيشون فى كنفه ، بما فى ذلك الأشياء المعدة لاقامته ولا يجوز أن تتعدى المواد الاستهلاكية الكميات الضرورية للاستعمال المباشر للأشخاص المعنيين .

---

(٢١٤) المادة الخمسون .

٢ ــ يتمتع الموظفون القنصليون بالمزايا والاعفاءات المنصوص عليها فى الفقرة (١) من هذه المادة بالنسبة للأشياء المستوردة عند أول توطن .

٣ ــ يعفى الأعضاء القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون فى كنفهم من التفتيش الجمركى على أمتعتهم الشخصية التى يصحبونها معهم . ولا يجوز اخضاعها للتفتيش الا اذا كانت هناك أسباب جدية للاعتقاد بأنها تشتمل على أشياء غير التى ورد ذكرها فى الفقرة (ا ، ب) من هذه المادة ، أو على أشياء محظور استيرادها أو تصديرها بمقتضى قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها أو تخضع لقوانين الحجر الصحى فيها ، ولا يجوز اجراء هذا التفتيش الا فى حضور العضو القنصلى أو العضو صاحب الشأن من عائلته .

تركة عضو البعثة القنصلية أو احد افراد عائلته (٢١٥) :

١ ــ فى حالة وفاة أحد أعضاء البعثة القنصلية ، أو أحد أفراد عائلته ممن يعيشون فى كنفه ، تلتزم الدولة الموفد اليها بالآتى :

(ا) السماح بتصدير منقولات المتوفى مع استثناء تلك التى يكون قد حازها فى الدولة الموفد اليها والتى يكون تصديرها محظورا وقت الوفاة .

(ب) عدم تحصيل رسوم أهلية أو محلية أو بلدية على التركة أو على نقل ملكية المنقولات التى ارتبط وجودها فى الدولة الموفد اليها بوجود المتوفى فيها بوصفه عضوا بالبعثة القنصلية أو فردا من أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية .

الاعفاء من الخدمات الشخصية (٢١٦) :

تعفى الدولة الموفد اليها أعضاء البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون فى كنفهم من كافة الخدمات الشخصية والعامة أيا كانت طبيعتها ، ومن الالتزامات العسكرية كتلك التى تتعلق بالاستيلاء والمساهمة فى الجهود العسكرية وايواء الجنود .

---

(٢١٥) المادة الواحدة والخمسون .
(٢١٦) المادة الثانية والخمسون .

بداية ونهاية المزايا والحصانات القنصلية (٢١٧) :

١ ــ يتمتع كل عضو فى البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية بمجرد دخوله اقليم الدولة الموفد اليها بقصد الوصول الى مقر عمله وبمجرد تسلمه أعماله فى البعثة القنصلية اذا كان موجودا أصلا فى اقليم الدولة الموفد اليها .

٢ ــ يتمتع أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية الذين يعيشون فى كنفه ، وكذلك أعضاء طاقمه الخاص ، بالمزايا والحصانات المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية ، اعتبارا من آخر تاريخ من التواريخ التالية :

تاريخ تمتع عضو البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات وفقا للفقرة (١) من هذه المادة .

أو تاريخ دخولهم اقليم الدولة الموفد اليها .

أو التاريخ الذى أصبحوا فيه أعضاء فى أسرة العضو أو فى طاقمه الخاص .

٣ ــ عند انتهاء مهمة عضو البعثة القنصلية ، ينتهى عادة تمتعه وتمتع أعضاء أسرته الذين يعيشون فى كنفه وأعضاء طاقمه الخاص ، بالمزايا والحصانات من الوقت الذى يغادر فيه الشخص المعنى اقليم الدولة الموفد اليها أو عند انتهاء المهلة المعقولة التى تمنح له لهذا الغرض ، أيهما أقرب ، ويستمر سريانها الى هذا الوقت حتى فى حالة قيام نزاع مسلح . أما فى حالة الأشخاص المشار اليهم فى الفقرة (٢) من هذه المادة ، فتنتهى المزايا والحصانات الخاصة بهم بمجرد ما ينتهى انتماؤهم الى أسرة عضو البعثة القنصلية أو الى طاقمه الخاص ، غير أنه ــ فى حالة اعتزامهم مغادرة اقليم الدولة الموفد اليها فى مدة معقولة ــ فيستمر تمتعهم بهذه المزايا والحصانات الى تاريخ رحيلهم .

٤ ــ أما بالنسبة للأعمال التى يقوم بها عضو أو موظف قنصلى فى تأدية أعمال وظيفته ، فان الحصانة القضائية يستمر سريانها بدون تحديد مدة .

---

(٢١٧) المادة الثالثة والخمسون .

٥ ـ فى حالة وفاة عضو بعثة قنصلية ، يستمر أفراد أسرته الذين يعيشون فى كنفه فى التمتع بالمزايا والحصانات الممنوحة لهم حتى وقت تركهم لاقليم الدولة الموفد اليها . أو حتى تنتهى مدة معقولة تمكنهم من ذلك ، أيهما أقرب .

التزامات الدولة الثالثة (٢١٨) :

١ ـ اذا مر عضو قنصلى من ـ أو وجد فى ـ اقليم دولة ثالثة . كانت قد منحته تأشيرة وكانت ضرورية أثناء توجهه لتولى مهام منصبه أو عودته الى الدولة الموفدة ، فعلى الدولة الثالثة أن تمنحه جميع الحصانات المنصوص عليها فى سائر مواد هذه الاتفاقية ، والتى قد تلزم لتأمين مروره أو عودته ، كما تعامل نفس المعاملة أعضاء أسرته الذين يعيشون فى كنفه ويتمتعون بالمزايا والحصانات. اذا كانوا مرافقين له ، أو مسافرين منفردين للحاق به أو للعودة الى الدولة الموفدة .

٢ ـ فى الظروف المشابهة التى ورد ذكرها فى الفقرة (١) من هذه المادة ، لا يجوز للدولة الثالثة اعاقة المرور عبر أقليمها بالنسبة لباقى أعضاء البعثة القنصلية وأفراد أسرهم الذين يعيشون فى كنفهم .

٣ ـ تمنح الدولة الثالثة المراسلات وكافة أنواع الاتصالات الرسمية المارة بأقليمها بما فى ذلك الرسائل الرمزية نفس الحرية والحماية التى تلزم بمنحها الدولة الموفد اليها بموجب هذه الاتفاقية . وتمنح حاملى الحقائب القنصليين الحاصلين على تأشيرة ـ اذا كانت ضرورية ـ وللحقائب القنصلية المارة فى أقليمها نفس الحرمة والحماية التى تلتزم بمنحهما الدولة الموفد اليها بموجب هذه الاتفاقية .

٤ ـ تطبق كذلك التزامات الدولة الثالثة وفقا لما جاء فى الفقرات ١ ، ٢ ، ٣ من هذه المادة بالنسبة للأشخاص المذكورين فيها ، وكذلك على المراسلات الرسمية والحقائب القنصلية ، اذا ما وجدت فى اقليم الدولة الثالثة بسبب قوة قهرية .

---

(٢١٨) المادة الرابعة والخمسون .

احترام قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها (٢١٩) :

١ ــ مع عدم المساس بالمزايا والحصانات ، يجب على الأشخاص الذين يتمتعون بها أن يحترموا قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها وعليهم كذلك عدم التدخل فى الشئون الداخلية لتلك الدولة .

٢ ــ لا تستعمل مبانى القنصلية على أى نحو لا يتفق مع ممارسة الأعمال القنصلية .

٣ ــ لا يحرم نص الفقرة (٢) من هذه المادة امكان أقامة مكاتب مؤسسات أو وكالات أخرى فى جزء من مبانى القنصلية بشرط أن تكون الأماكن المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن تلك التى تستخدمها البعثة القنصلية . وفى هذه الحالة لا تعتبر هذه المكاتب كجزء من مبانى القنصلية فى تطبيق هذه الاتفاقية .

التامين ضد الاضرار التى تلحق بالغير (٢٢٠) :

يجب على أعضاء البعثة القنصلية أن يقوموا بجميع الالتزامات التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها بالنسبة للتأمين فيما يتعلق بالمسئولية المدنية المترتبة على استعمال أى سيارة أو سفينة أو طائرة .

الأحكام المنظمة لمهنة خاصة تدر كسبا (٢٢١) :

١ ــ لا يجوز للأعضاء القنصليين (العاملين) أن يقوموا فى الدولة الموفد اليها بمزاولة أى نشاط مهنى أو تجارى فى سبيل الكسب الشخصى الخاص .

٢ ــ المزايا والحصانات المنصوص عليها فى هذا الباب لا تسرى على الأشخاص الآتيين :

(أ) الموظفين القنصليين وأعضاء طاقم الخدمة الذين يزاولون أية مهنة خاصة تدر كسبا فى الدولة الموفد اليها .

---

(٢١٩) المادة الخامسة والخمسون .
(٢٢٠) المادة السادسة والخمسون .
(٢٢١) المادة السابعة والخمسون .

(ب) أفراد أسرة شخص من المذكورين فى الفقرة (أ) وكذا أعضاء طاقمه الخاص .

(ج) أفراد أسرة عضو بعثة قنصلية الذين يقومون هم أنفسهم بمزاولة مهنة خاصة تدر كسبا فى الدولة الموفد اليها .

المبحث الرابع

النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التى يراسونها

احكام عامة متعلقة بالتسهيلات والمزايا والحصانات (٢٢٢) :

١ ــ تطبق المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، والفقرة (٣) من المادة (٥٤) والفقرتان (٢ ، ٣) من المادة (٥٥) على البعثات القنصلية التى يرأسها عضو قنصلى فخرى ، وعلاوة على ذلك فان التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهذه البعثات تحكمها نصوص المواد (٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ ، ٦٢) .

٢ ــ تطبق المادتان (٤٢) ، (٤٣) والفقرة (٣) من المادة (٤٤) والمادتان (٤٥) ، (٥٣) والفقرة (١) من المادة (٥٥) على الأعضاء القنصليين الفخريين وعلاوة على ذلك فالتسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهؤلاء الأعضاء القنصليين تحكمها المواد (٦٣ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٦ ، ٦٧) .

٣ ــ المزايا والحصانات المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية لا تمنح لأفراد أسرة العضو القنصلى الفخرى أو الموظف القنصلى الذى يعمل فى بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى .

٤ ــ لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان فخريان فى بلدين مختلفين الا بعد موافقة الدولتين الموفد اليهما المعنيتين .

---

(٢٢٢) المادة الثامنة والخمسون .

حماية مبانى القنصلية (٢٢٣) :

تتخذ الدولة الموفد اليها التدابير اللازمة لحماية المبانى القنصلية لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى ضد أى اقتحام أو أضرار بها ولمنع أى اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها .

اعفاء مبانى القنصلية من الضرائب (٢٢٤) :

١ ــ تعفى المبانى القنصلية لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى والتى تملكها أو تؤجرها الدولة الموفدة ــ من جميع الضرائب والرسوم ، أهلية أو محلية أو بلدية . بشرط ألا تكون محصلة مقابل خدمات خاصة .

٢ ــ لا يطبق الاعفاء من الضرائب المنصوص عليه فى الفقرة (١) من هذه المادة على الضرائب والرسوم المذكورة اذا ما كانت قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها تفرضها على الشخص الذى تعاقد مع الدولة الموفدة .

حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية (٢٢٥) :

تتمتع المحفوظات والوثائق القنصلية الخاصة ببعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى بالحرمة فى كل وقت وأينما كانت ، بشرط أن تكون منفصلة عن باقى الأوراق والمستندات ــ وعلى الأخص ــ عن المراسلات الشخصية لرئيس البعثة القنصلية أو لأى شخص يشتغل معه ، وكذلك عن المتعلقات أو الكتب أو الوثائق المتعلقة بمهنتهم أو تجارتهم .

الاعفاء من الرسوم الجمركية (٢٢٦) :

تبعا للقوانين واللوائح التى تتبعها الدولة الموفد اليها فانها تسمح بادخال الأشياء التالية ، مع اعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب والمصاريف المتعلقة بها ما عدا مصاريف التخزين والنقل والخدمات المماثلة ــ وذلك

---

(٢٢٣) المادة التاسعة وخمسون .
(٢٢٤) المادة الستون .
(٢٢٥) المادة الحادية والستون .
(٢٢٦) المادة الثانية والستون .

للاستعمال الرسمى لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى : شعارات الدولة والاعلام واللافتات والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية وأثاث المكاتب والمهمات والأدوات المكتبية والأصناف المشابهة التى تورد للبعثة بمعرفة الدولة الموفدة أو بناء على طلبها .

الاجراءات الجنائية (٢٢٧) :

اذا بوشرت اجراءات جنائية ضد عضو قنصلى فخرى وجب عليه المثول أمام السلطات المختصة ، غير أن هذه الاجراءات يجب مباشرتها مع الاحترام اللازم نحوه ، نظرا لمركزه الرسمى - باستثناء الحالة التى يكون فيها الموظف مقبوضا عليه أو معتقلا بالطريقة التى تعوق ممارسة الأعمال القنصلية الى أقل حد ممكن . واذا ما كان من الضرورى حجز عضو قنصلى فخرى فيجب مباشرة الاجراءات ضده بأقل تأخير .

حماية الأعضاء القنصليين الفخريين (٢٢٨) :

تمنح الدولة الموفد اليها العضو القنصلى الفخرى الحماية اللازمة نظرا لمركزه الرسمى .

الاعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الاقامة (٢٢٩) :

يعفى الأعضاء القنصليون الفخريون - باستثناء هؤلاء الذين يزاولون فى الدولة الموفد اليها نشاط مهنيا أو تجاريا بقصد الربح الخاص - من جميع الالتزامات التى تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها فيما يتعلق بتسجيل الأجانب وتراخيص الاقامة .

الاعفاء من الضرائب (٢٣٠) :

يعفى العضو القنصلى الفخرى من جميع الضرائب والرسوم عن المكافآت والمرتبات التى يتقاضاها من الدولة الموفدة نظير القيام بالأعمال القنصلية .

---

(٢٢٧) المادة الثالثة والستون .
(٢٢٨) المادة الرابعة والستون .
(٢٢٩) المادة الخامسة والستون .
(٢٣٠) المادة السادسة والستون .

الاعفاء من الخدمات الشخصية (٣٣١) :

تعفى الدولة الموفد اليها الأعضاء القنصليين الفخريين من جميع الخدمات الشخصية ومن كل الخدمات العامة من أى نوع كانت ـ ومن الالتزامات العسكرية كتلك المتعلقة بعمليات الاستيلاء والمساهمة فى الجهود العسكرية وايواء الجنود .

حرية اتباع نظام الأعضاء القنصليين الفخريين (٣٣٢) :

كل دولة حرة فى تعيين أو قبول أعضاء قنصليين فخريين .

المبحث الخامس

احكام عامة

الوكلاء القنصليون الذين ليسوا رؤساء لبعثات قنصلية (٣٣٣) :

١ ـ لكل دولة الحرية فى انشاء أو قبول وكالات قنصلية يديرها وكلاء قنصليون لم يعينوا رؤساء لبعثات قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة .

٢ ـ يتم ـ بموجب اتفاق بين الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها ـ تحديد الشروط التى يمكن فيها للوكالات القنصلية المشار اليها فى الفقرة (١) من هذه المادة ممارسة نشاطها ، وكذلك المزايا والحصانات التى يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يديرونها .

مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية (٣٣٤) :

١ ـ تسرى أحكام هذه الاتفاقية كذلك ـ فى حدود ما تسمح به نصوصها ـ فى حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية .

---

(٣٣١) المادة السابعة والستون .

(٣٣٢) المادة الثامنة والستون .

(٣٣٣) المادة التاسعة والستون .

(٣٣٤) المادة السبعون .

٢ ــ تبلغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية المعينين للقسم القنصلى ، أو المكلفين بالقيام بالأعمال القنصلية فى البعثة الى وزارة خارجية الدولة الموفد اليها أو السلطة التى تعينها هذه الوزارة .

٣ ــ عند القيام بالأعمال القنصلية ، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل :

(ا) بالسلطات المحلية فى دائرة اختصاص القنصلية .

(ب) بالسلطات المركزية فى الدولة الموفد اليها اذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وعرف الدولة الموفد اليها ، أو تبعا للاتفاقات الدولية فى هذا الصدد .

٤ ــ مزايا وحصانات أعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين فى الفقرة (٢) من هذه المادة ، يستمر تحديدها وفقا لقواعد القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية .

رعايا الدولة الموفد اليها المقيمين فيها اقامة دائمة (٢٢٥) :

١ ــ ما لم تمنح الدولة الموفد اليها تسهيلات ومزايا وحصانات اضافية ، لا يتمتع الأعضاء القنصليون من رعايا الدولة الموفد اليها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة الا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية بالنسبة للأعمال الرسمية التى يقومون بها فى تأدية أعمال وظائفهم ، وكذلك بالميزة المنصوص عليها فى الفقرة (٣) من المادة (٤٤) ، وتلتزم الدولة الموفد اليها كذلك ــ بالنسبة لهؤلاء الأعضاء القنصليين ــ بالنص الوارد فى المادة (٤٢) .

واذا بوشرت اجراءات جنائية ضد أحد من هؤلاء الأعضاء القنصليين ــ باستثناء الحالة التى يكون فيها معتقلا أو تحت الحجز ــ يجب أن تتم هذه الاجراءات بالطريقة التى تعوق ممارسة الأعمال القنصلية الى أقل حد ممكن .

٢ ــ باقى أعضاء البعثة القنصلية من رعايا الدولة الموفد اليها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة وأفراد عائلاتهم ، وكذلك أفراد عائلات الأعضاء القنصليين المذكورين فى الفقرة (١) من هذه المادة ، يتمتعون بالتسهيلات والمزايا

---

(٢٢٥) المادة الحادية والسبعون .

والحصانات فى الحدود التى تمنحها لهم الدولة الموفد اليها • وأفراد عائلات أعضاء البعثة القنصلية وأفراد أطقمهم الخاصة ، الذين يكونون هم أنفسهم من رعايا الدولة الموفد اليها أو ممن يقيمون فيها اقامة دائمة لا يتمتعون كذلك بالتسهيلات والمزايا والحصانات الا فى الحدود التى تمنحها لهم الدولة الموفد اليها • غير أنه يجب على الدولة الموفد اليها أن تمارس سلطاتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعوق كثيرا قيام البعثة القنصلية بأعمالها .

عدم التفرقة (٢٢٦) :

١ ــ على الدولة الموفد اليها ــ عند تطبيق أحكام هذه الاتفاقية ــ ألا تفرق فى المعاملة بين الدول .

٢ ــ غير أنه لا يعتبر وجود تفرقة فى المعاملة فى الحالتين الآتيتين :

(ا) قيام الدولة الموفد اليها بالتضييق فى تطبيق أحد نصوص هذه الاتفاقية بسبب تطبيقها بنفس الطريقة على بعثاتها القنصلية فى الدولة الموفدة •

(ب) قيام دولتين بمنح بعضهما البعض ــ وفقا للعرف أو للاتفاق بينهما ــ معاملة أفضل مما ورد فى نصوص هذه الاتفاقية •

الأحكام الشكلية فى الاتفاقية

العلاقات بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى (٢٢٧) :

١ ــ أحكام هذه الاتفاقية لا تمس الاتفاقات الدولية الأخرى القائمة بين الدول الأطراف فيها •

٢ ــ لا تعوق نصوص هذه الاتفاقية دون قيام الدول بابرام اتفاقات دولية بين بعضها البعض ، تأكيدا أو تكملة أو توسعا لنصوصها ، أو امتدادا لمجال تطبيقها •

---

(٢٢٦) المادة الثانية والسبعون .
(٢٢٧) المادة الثالثة والسبعون .

التوقيع (٢٣٨) :

يظل باب التوقيع على هذه الاتفاقية مفتوحا لجميع الدول الأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة أو فى احدى الوكالات المتخصصة ، وكذلك لجميع الدول المنضمة لنظام محكمة العدل الدولية ، وأيضا لأى دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة للانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك على النحو الآتى :

لغاية يوم ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦٣ — فى وزارة الخارجية الاتحادية لجمهورية النمسا — وبعد ذلك لغاية ٣١ مارس سنة ١٩٦٤ لدى مقر الأمم المتحدة بنيويورك .

التصديق (٢٣٩) :

تعرض هذه الاتفاقية للتصديق عليها . وتودع وثائق التصديق لدى السكرتير العام للأمم المتحدة .

الانضمام (٢٤٠)

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة لانضمام أى دولة تنتمى الى احدى الفئات الأربع المذكورة فى المادة (٧٤) وتودع وثائق الانضمام لدى السكرتير العام للأمم المتحدة .

سريان المفعول (٢٤١) :

١ — تصبح هذه الاتفاقية نافذة المفعول عند مرور ثلاثين يوما من تاريخ ايداع الوثيقة الثانية والعشرين للتصديق أو الانضمام للاتفاقية ، لدى سكرتير عام الأمم المتحدة .

٢ — وبالنسبة لكل دولة من الدول التى تصدق على هذه الاتفاقية أو التى تنضم اليها بعد ايداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين ، تصبح

---

(٢٣٨) المادة الرابعة والسبعون .
(٢٣٩) المادة الخامسة والسبعون .
(٢٤٠) المادة السادسة والسبعون .
(٢٤١) المادة السابعة والسبعون .

الاتفاقية نافذة المفعول فى اليوم الثلاثين التالى لتاريخ ايداع هذه الدولة وثيقة تصديقها أو انضمامها .

الاخطارات التى يقوم بها السكرتير العام (٢٤٢) :

يخطر السكرتير العام للأمم المتحدة جميع الدول المنتسبة الى احدى الفئات الأربع المذكورة فى المادة (٧٤) بالآتى :

(أ) التوقيعات التى تمت على هذه الاتفاقية وايداع وثائق التصديق أو الانضمام وفقا للمواد (٧٤ ، ٧٥ ، ٧٦) .

(ب) التاريخ الذى تصبح فيه هذه الاتفاقية نافذة المفعول وفقا للمادة (٧٧)

اللغات الرسمية للاتفاقية (٢٤٣) :

يودع أصل هذه الاتفاقية ـ بنصوصها الانجليزية والصينية والاسبانية والفرنسية والروسية ـ التى تعتبر كل منها معتمدة ـ لدى السكرتير العام للأمم المتحدة الذى يستخرج منها صورا مطابقة رسمية لكافة الدول المنتسبة الى احدى الفئات الأربع المذكورة فى المادة (٧٤) .

---

(٢٤٢) المادة الثامنة والسبعون .
(٢٤٣) المادة التاسعة والسبعون .

القسم الثالث
المشكلات العملية وحلولها
" دراسة فى الفقه والتشريع الدوليين"

مقدمة وخطة القسم : تناولنا بالدراسة فى القسمين الأول والثانى الأصول العامة للعلاقات الدبلوماسية والأحكام الوضعية للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، وأخيرا نعالج فى هذا القسم بعض الجوانب العملية الهامة ، التى بها تكتمل دراستنا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، بحيث تكون شاملة لأحكامها فى الفقه والتشريع الدوليين وأحكام المحاكم .

الفصل الأول
الحق فى التمثيل الدبلوماسى
Exercice de Droit de légation

أولا :

الدول التى تملك حق التمثيل الدبلوماسى : Exercice du droit de légation actif et passif

Le droit de représentation, d'ambassade ou de légation, consiste dans la faculté, pour un Etat, d'envoyer des ministres publics qui lui servent d'intermédiaires dans ses rélations avec les autres puissances. C'est le droit actif de légation (١)

حق تبادل البعثات الدبلوماسية لا تتمتع به الا الدول ذات السيادة والمستقلة Appartient à tous les Etats souverains et indépendants ، وذلك بغض النظر عن درجة قوتها أو أهميتها . ولقد كانت الدول الكبرى القوية تتميز عن الدول الصغيرة والمتوسطة فى نطاق العلاقات الدبلوماسية ـ بدرجة رئيس بعثتها الدبلوماسية حيث كانت تحتكر لنفسها حق انشاء السفارات Ambassade بينما كانت الطائفة الأخرى تقنع بأن تمثل على درجة أدنى من درجة السفارات وهو ما جرى العمل على تسميتها Légation ولكن هذا التمييز لم يعد معترفا به فى القانون الدولى العام المعاصر نظرا لتمكن فكرة التنظيم القانونى من المجتمع الدولى،وتعود الدول على الاحترام العملى لمبدأ المساواة بينها وهو أهم المبادىء التى تسود فقه القانون الدولى العام . ولذا جرت الدول الكبرى على احترامه العملى وليس فقط على مجرد الاعتراف النظرى بوجوده .

---

(١) انظر : George Bry, PP. 333-36.

وان كان ذلك لا يعني أن المجتمع الدولي قد بلغ من التنظيم الدولي درجة تجعل كل تمييز بين الدول-أيا كانت قوتها ومواردها الطبيعة وبناوءها الاقتصادي- عملا غير مشروع في نطاق العلاقات الدولية،وليس أدل على ذلك من أن ميثاق الأمم المتحدة لم يتخلص واضعوه كلية من أفكار القانون الدولي العام التقليدي ومن سيطرة الدول الكبرى على الصغرى ، وذلك عندما قرر للدول الكبرى مقاعد دائمة في مجلس الأمن ، وعندما علق جواز تعديل الميثاق على موافقة الدول الكبرى ، وعندما منح الدول الكبرى حق الاعتراض- بشروط معينة - على قرارات مجلس الأمن ، الى غير ذلك من أمثلة التمييز بين الدول الكبرى والصغرى، بل حتى في ميدان العلاقات الدبلوماسية مازالت الدول الكبرى تتميز عن الدول الصغرى بحجم بعثاتها الدبلوماسية ، حيث أن مواردها المالية تسمح لها بالانفاق على عدد من الموظفين أكبر مما يتسنى للدول المتوسطة والصغرى .

ويترتب على أن حق تبادل البعثات الدبلوماسية قاصر على الدول المستقلة ذات السيادة ، أن الوظيفة الدبلوماسية تكون أحد المعايير التي توضح السيادة الخارجية للدول ، وهذا يوءدى الى القول بأن الأقاليم التي تخضع من حيث العلاقات الخارجية لدولة أخرى لا تملك حق تبادل البعثات الدبلوماسية ، بل ان الدول ذات السيادة الناقصة والتي يطلق عليها في الفقه الأجنبي Les Etats mi-souverains . مثل الدول التي كانت مستقلة ، ثم اتحدت ، فان الدولة الجديدة وحدها هي التي تباشر الوظيفة الدبلوماسية في حين أن الدول التي صارت مجرد أقاليم في الدولة الجديدة تفقد هذا الحق، كما حصل عند اتحاد جمهورية مصر والجمهورية السورية في عام ١٩٥٨ ، حيث الجمهوريتين فقدتا حق تبادل البعثات الدبلوماسية وأصبح ذلك من حق الدولة الجديدة التي قامت بعد اعلان الوحدة ، وهي الجمهورية العربية المتحدة ، وبعد الانفصال استردت كلاهما هذا الحق .

وعند انشاء دول جديدة منفصلة من دولة أخرى فان الأمر يتوقف على نوع الدولة التي تم تكوينها ، وكونها تتمتع بالشخصية الدولية الكاملة ، والاستقلال التام في علاقاتها الخارجية عن الدولة الأم أم لا. فاذا كان الجواب بالايجاب فان الدولة الجديدة تملك حق تبادل البعثات الدبلوماسية ، ويمكن التمثيل لذلك بالدول الافريقية والأسيوية التي تم تحريرها من السيطرة الأجنبية بعد الحرب العالمية الثانية وأصبحت دولا مستقلة ، أعضاء في المجتمع الدولي ، وتتمتع بعضوية الأمم المتحدة. ولكن في بعض الأحيان ، تبقى الدولة الجديدة مرتبطة بنوع معين من التبعية للدولة الأم ، وهنا لا يمكن وضع قاعدة عامة للفصل في مدى تمتعها بحق تبادل التمثيل الدبلوماسي من عدمه ، بل ان الحل الأسلم في مثل هذه الحالة ، هو الرجوع الى الوثيقة التي أعطت للدولة الجديدة وجودها والنظر فيما اذا كانت هذه الدولة تتمتع بحق تبادل البعثات الدبلوماسية أم لا .

والأمر لا يخرج عن فرضين ، فاما أن ينص صراحة على وجود هذا الحــق وهنا لا تثور أدنى مشكلة.. والفرض الثانى أن تسكت الوثيقة الدولية عن النــص على تمتع الدولة الجديدة بهذا الحق من عدمه . ويكون الفيصل فى هذا الصدد هو ما تجرى عليه علاقات الدولة الجديدة أى مباشرتها حق تبادل البعثــــات الدبلوماسية من عدمه ، فان أقامت علاقات دبلوماسية مع الدول الأخرى، ولــم يؤد ذلك الى احتجاج من قبل الدولة الأم ، كان ذلك تفسيرا من جانـــب الطرفين يتضمن الاعتراف بالشخصية الدولية الكاملة للدولة الجديدة. ومايستلزم ذلك من الاعتراف بحق تبادل البعثات الدبلوماسية مع الدول الأخرى ومن بينها الدولة الأم .

ولكن يجب الاحتراس فى هذا الصدد بالحالة التى توافق فيها الدولة الأم على الاعتراف بقدر محدود من الكيان الذاتى لأحد أقاليمها ، دون أن يتضمن ذلك التسليم بتمتعه بالاستقلال التام وبالسيادة الكاملة من الناحية الدوليــة ، بل يكون الأمر قاصرا على الاعتراف للاقليم بحق الاستقلال بشئونه الداخليــة فقط ، ويظل من الناحية الدولية ، خاصة فى العلاقات الخارجية تابعا للدولة الأم. فى هذا الفرض تبقى الدولة الأم وحدها هى التى تملك تمثيل الاقليم - الــذى منح الاستقلال الداخلى فى علاقاته الخارجية مع الدول الأخرى ، وهذا الحــل يبقى صحيحا حتى لو كان الاقليم الجديد يتمتع بحق ارسال ممثلين له قبل الدولة الأم ، فهؤلاء لا يعدون ممثلين دبلوماسيين ، بل يعدون ممثلين لاقليم متمتــع بالاستقلال الداخلى قبل سلطات الدولة التى مازالت تباشر عليه حق السيــادة . وهذا يتفق مع ما سبق لنا قوله بصدد العلاقات التى كانت قائمة بيــــن الامبراطورية الرومانية وبين الأقاليم التى كانت توجد تحت سيطرتها ، ومن أن ممثلى هذه الأقاليم Legati ليسوا ممثلين دبلوماسيين بالمعنى الدقيــق لهؤلاء فى القانون الدولى العام .

ومن أمثلة ذلك أيضا ما حدث على أثر معاهدة ١٩ أغسطس ١٨٥٨ من ضــم اقليم La Moldaine الى اقليم La Valachie وتكوين دولــــة جديدة تحت اسم رومانيا ، التى كان لها ممثلون لدى الدولة العثمانية والــذى لم يكن يعترف لهم بالصفة الدبلوماسية ولا يتمتعون بالامتيازات الدبلوماسيــة بل ظل الباب العالى ممثلا لرومانيا فى علاقاتها الخارجية مع الــــدول الأخرى.

ونفس الوضع كان مطبقا بالنسبة لمصر عندما كانت تحت سيطرة الدولــة العثمانية حيث لم يكن يعترف لها بحق التمثيل الدبلوماسى .

الدول الأعضاء فى اتحاد كونفدرالى: La Conféderation d'Etats

نظرا لأن الدول الأعضاء لا تفقد شخصيتها الدولية بمجرد تكوينها رابطة اتحاد كونفدراليــة ، فان كلا منهما تبقى كاملة السيادة فى العلاقات الخارجية

وتملك بالتالى حق تبادل البعثات الدبلوماسية وذلك بالنسبة لمصالحهـا الخاصة Pour ses besoins propres ، بينما الاعتراف للاتحاد بالشخصية الدولية يعطيه أيضا حق تبادل البعثات الدبلوماسية وذلك بالنسبة للمصالح المشتركة التى من أجلها قام الاتحاد بين الدول التى تتكون منـه (Pour les Etats communs) . وبالنسبة للدول المتحدة فيدراليا L'Etat Féderal. نجد أنها تتميز بوجود سلطة مركزية تدين لها جميع السلطات التى توجد فى الدول التى انضمت اليه . لذلك فان السلطة المركزية هى التى تتمتع بالسيادة الخارجية La souveraineté extérieure لذلك فان السلطة الفيدرالية وحدها هى التى تملك حق تبادل التمثيل الدبلوماسى طالما أنها هى وحدها التى تتمتع بالشخصية الدولية ، وذلك بعكس الدول التى تكونت منها الدولة الجديدة ، التى تصبح مجرد دويلات أو بعبارة أدق ولايات ، ولا يمكن أن يخدعنا فى هذا المجال ما جرى عليه العمل من اطلاق اسم دولة State على الأجزاء التى تتكون منها الدولة المتحدة فيدراليا ، لأن هـذه التسمية التى قد توقع فى الخلط، انما هى من قبيل الاشارة الى الاستقلال الكامل الذى كانت تتمتع به قبل اتحادها .وقصر حق التمثيل الدبلوماسى على الدول الفيدرالية وحدها Etat Féderal هو الحل الذى أخذ به عند انشـاء الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسرى وكثير من دول أمريكا اللاتينية وفى ألمانيا الغربية أيضا. ولا يعترف للدويلات التى تتكون منها الدولة المتحدة فيدراليا الا بأن تدخل فى علاقات غير دبلوماسية مع الدول الأخرى مثل مسائل البوليس والمسائل الاقتصادية والمسائل الناتجة عن الجوار Les rapports de voisinage.

ثانيا:

حق استقبال البعثات الدبلوماسية : Le Droit passif de légation

ويقصد بذلك الحق فى استقبال البعثات الدبلوماسية أو بمعنى أدق مكنة La Faculté استقبالها ، وهى قاصرة أيضا على الدول المستقلة كاملة السيادة ، حيث يعتبر استقبال البعثات الدبلوماسية أحد الاختصاصات التى يعترف بها القانون الدولى العام للدول المستقلة. ومن الناحية النظرية البحتة لا يوجد أى التزام على الدولة كى تستقبل الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجنبية ، ولكن من ناحية أخرى لا يتصور أن تمتنع دولة ما عن استقبال الممثلين الدبلوماسيين لجميع الدول ، لأن ذلك كما يقول الأستاذ George Bry

"Le réfus général, d'agréer toute diplomatique serait contraire à l'intérêt bien entenu d'une nation, et la mettrait en dehors de toutes relations internationales" P. 335.

ولكن الدولة تملك مطلق الحرية فى مناقشة شروط تبادل البعثات الدبلوماسية مع الدول الأخرى ، فمن حقها مثلا أن تتمسك بأن يكون رئيس البعثة الدبلوماسية من درجة معينة مثلا ، أو أن ترفض استقبال طائفة معينة من الممثليـن

الدبلوماسيين كالملحقين العسكريين مثلا ، أو أن تشترط ألا يتجاوز حجم البعثة الدبلوماسية العدد اللازم فقط لشئون البعثة الدبلوماسية ، بشرط أن تطبق ذلك على جميع الدول الأخرى وذلك لأنها لو اشترطت ذلك بالنسبة لدولة بالذات دون بقية الدول الأخرى بنفس القيد كان ذلك امتهانا لسيادة تلك الدولة وبالتالى اخلالا بمبدأ المساواة بين الدول .

ولكن حق استقبال البعثات الدبلوماسية ليس قاصرا على الدول ، بل انه أيضا معترف به للمنظمات الدولية ، حيث جرت العادة على أن تمثل الدول أو المنظمات الدولية الأخرى لدى المنظمات الدولية العالمية بمبعوثين للدول الأعضاء والذين يطلق عليهم الوفد الدائم لدى المنظمة. هذا التقليد بدأ من جانب البرازيل عندما أخطر وزير خارجيتها السكرتير العام لعصبة الأمم فى مارس عام ١٩٢٤ بقرار رئيس الجمهورية البرازيلية بتنظيم تمثيل دائم لدى عصبة الأمم D'organiser une représentation permanente auprès de la société de nation.

وذلك بدرجة سفير ، يساعده وزير، وسكرتير أول ، وسكرتير ثان.

وفى الشهر التالى لتاريخ القرار السابق قررت هولندا انشاء تمثيل دائم بينها وبين عصبة الأمم ثم تلا ذلك اتباع نفس التقليد من الأرجنتين فى عام ١٩٢٥ ثم عم بعد ذلك تمثيل الدول بصفة دائمة لدى عصبة الأمم ، وقد انتقل هذا التقليد الى منظمة الأمم المتحدة ، ثم الى غيرها من المنظمات الدولية الاقليمية مثل جامعة الدول العربية أو المنظمات الأوروبية المتعددة.

هذا التقليد قد يبدو لأول وهلة غير طبيعى ، وذلك لأن المنظمة الدولية لا تكون دولة عليا بالنسبة للدول الأعضاء Un super-Etat ، ولكن فى واقع الأمر اذا كانت المنظمة الدولية ليست دولة عليا أو اتحاد دولى ، الا أنها شخص من أشخاص القانون الدولى العام ، ومن ثم لزم الاعتراف لها بحق استقبال الممثلين الدائمين للدول الأعضاء ، وللمنظمات الدولية الأخرى ، لأن ذلك أمر ضرورى لحسن سير أعمال المنظمة الدولية ، وتيسير الاتصال الدائم بينها وبين الدول الأعضاء ، ولا يمكن أن يغيب عن البال ما لهذا الاتصال الدائم من أهمية كبيرة فى تحقيق الغرض الذى من أجله قامت المنظمة الدولية .

بدء وانتهاء المهمة الدبلوماسية والاجراءات الخاصة بهما:

"Commencement and termination of diplomatic mission and cermonies connected therewith"

هناك اجراءات معينة جرى العمل على مراعاتها عند استقبال ورحيل الممثلين الدبلوماسيين The reception and departure Diplomatic ministers نلاحظ بادئ ذى بدء أن الممثلين الدبلوماسيين يزودون

بوثائق رسمية من جانب حكوماتهم التى تصبغ عليهم صفتهم الرسمية والتـــــى
The questions with which they تبين مدى صلاحيتهم فى تمثيل دولهم
are expected to deal يأتى فى رأس الوثائق التى يزود بها الممثـــل
The letter of credence الدبلوماسى عند دخوله فى وظيفته وثيقة خطاب الاعتماد
الذى يحدد اسم الممثل الدبلوماسى The diplomatic agent وموضوع مهمتـــه
The general object of his mission ، ورجاء دولته فـــى أن
The receiving State يوفق فى مهمته وأن تعتمده الدولة المستقبلـــــة
The sending State فى التعبير عن ارادة دولته أى الدولة المرسلة
وذلك فى حدود اختصاصاته الموضحة بخطاب الاعتماد .

وخطاب الاعتماد يصدر عادة من رئيس الدولة المرسلة الى رئيـــــس
الدولة المستقبلة ، وذلك فيما عدا الممثل الدبلوماسى من طائفة القائميـــن
بالأعمال Chargés d'affairs فان خطاب الاعتماد يصدر من وزير خارجيـــة
الدولة المرسلة الى زميله فى الدولة المستقبلة . ويرى الأستاذ Laurence
أنه فى الحالة التى يكون فيها رئيس الدولة المستقبلة منتخبا The president
or other elected officer فان خطاب الاعتماد يوجه ليس باسمه بل باسم الدولة
التى يتولى رئاستها .

When the Head of a State is a temporary president or other elected officer, letters of credence are adressed out to him, but to the State of which he is for the time being the chief ruler"

ويرى الشراح أن حق الممثل الدبلوماسى فى تمثيل دولته يستمد مـــن
خطاب التفويض الذى يحمله ، والذى يقدمه الى رئيس الدولة المستقبلـــة

Power to act generally on behalf of his country is granted by the letter of credence a diplomatic takes with him to the court where he is to reside.

With special business ولكن الدبلوماسى الذى يكلف بمهمة خاصة
يحمل وثيقة يطلق عليها التفويض الكامل Full powers موقعة من رئيـــس
Countersigned by his الدولة التى أرسلته ومعتمدة من وزير الخارجية
for foreign affairs
The general full powers ومن صورها الشائعة ، وثائق الاعتماد العامة
التى يزود بها ممثلو الدول فى المؤتمرات الدولية التى تخوله سلطة مناقشة
جميع المسائل التى تكون موضوع المؤتمر مع جميع الدول المشتركة فى هـــذا
المؤتمر وليس مع دولة بعينهـــا .

The general full powers, which give authority to their possession to negociate with each and all the States represented at some congress or conference.

وزيادة على أوراق الإعتماد التى يزود بها الممثل الدبلوماسى فانه يحمل أيضا جواز سفر مخولا اياه الانتقال ،ويحدد شخصيته، وفى حالة الحرب فان الممثل الدبلوماسى يزود بوثيقة أخرى تخوله المرور البرى، Safe-conduct وعلاوة على ذلك فانه خلال فترة قيامه بعمله يستمد دائما التعليمات من حكومته ، وهذه التعليمات اما أن تكون شفوية أو كتابية . وليس على الممثل الدبلوماسى أن يطلع حكومة الدولة المستقبلة على محتويات هذه التعليمات Instructions وفى الحالة التى تثور فيها مشكلة لا يملك الممثل الدبلوماسى فى حوزته تعليمات بصددها فله أن يطلب ذلك من حكومته He must refer to his government directions

وعندما يصل الممثل الدبلوماسى الى عاصمة الدولة المعتمد أمامها فانه يقوم باخطار وزارة الخارجية بوصوله ويطلب تحديد ميعاد Audience تقديم أوراق اعتماده الى رئيس الدولة .

ولقد جرى التقليد على أن السفراء لهم حق الالتقاء مع رئيس الدولة فى مقابلة علنية Ambassadors are entitled to a public audience بينما رؤساء البعثات الدبلوماسية أو الدبلوماسيين الذين ينتمون الى الطبقة الثانية أو الثالثة لا يعترف لهم العرف الدبلوماسى الا بحق اجتماع خاص ، Have only a right to a private audience بينما طائفة القائمين بالأعمال الذين تتكون منهم الطبقة الرابعة فى مراتب أعضاء السلك الدبلوماسى فيكتفى بشأنهم باعطائهم حق الاجتماع مع وزير الخارجية .

Chargés d'affairs are obliged to be content with an audience of the foreign minister.

وتتميز الجلسة العلنية The public audience عن الجلسة الخاصة Private audience بأن الأولى أكثر شكلية ورسمية من الثانية

The public audience is more ceremonious than the private audience

ولكن فى كلتا الحالتين يتم تقديم أوراق اعتماد الممثل الدبلوماسى الى رئيس الدولة المعتمد لديها To which he is accredited . ويصحب ذلك اللقاء خطبة تقليدية تتضمن التعبير عن الرغبة الصادقة للممثل الدبلوماسى وحكومته فى التعاون الوثيق بين البلدين . ويقابل ذلك رد رئيس الدولة المستقبلة حيث يشكر فيها للممثل الدبلوماسى ولحكومته نياتها الصادقة Good will ويقوم أيضا بالترحيب بالممثل الدبلوماسى.

وأهمية حفل تقديم أوراق الاعتماد لا تخفى لأنها تحدد نقطة البدء بالنسبة لمباشرة الموظف الدبلوماسى لوظيفته. ويترتب على ذلك أنه ابتداء من هذه اللحظة يصبح من حق الممثل الدبلوماسى التمسك بالمركز القانونى الذى

When the diplomatic agent يقره القانون الدولى للممثل الدبلوماسى has gone through this ceremony all the rights and immunities of public ministers attach to him and continue till the end of his mission. (Laurence, P. 283).

وأيضا فانه يترتب على ذلك تحديد أقدمية الممثل الدبلوماسى فى داخل طائفة الدبلوماسيين الذين من درجته ، وهذا أمر هام بالنسبة لموضوع أسبقية الممثلين الدبلوماسيين فى الحفلات والاستقبالات Préseance وأيضا بالنسبة لاختيار عميد السلك الدبلوماسى والذى جرت العادة على أن يكون أقدم شاغلى أعلا درجة من درجات السلك الدبلوماسى .

أما قبل أن يقدم الممثل الدبلوماسى أوراق اعتماده ، فانه وان كان يتمتع بمركز متميز بالنسبة لأى أجنبى ، الا أن هذا المركز ليس مبنيا الا على أساس من قواعد المجاملات وليس قائما على أساس قاعدة قانونية ، وذلك ماعدا الحصانة الخاصة بعدم التعرض فانه يتمتع بها من يوم وصوله "Premiously they are his rather by courtesy than of right with the exception of personal enviolability, which he possesses from the snesment he sit, to fulfil his mission" Laurence 283.

وعند مغادرة الممثل الدبلوماسى نهائيا لاقليم الدولة فان ذلك يكون مناسبة لتوديعه فى جلسة رسمية Formal audience وفى خلالها يتم تقديم أوراق استدعائه Present his letters of recall

ومن بين الاجراءات التى كانت فى الماضى تصاحب استدعاء الممثل الدبلوماسى ، ما جرى العمل على تقديم هدايا الى الممثل الدبلوماسى الذى انتهت مهمته ، ولكن نظرا لأن الأمر كان يؤدى الى مشاحنات بسبب الاختلاف فى تقدير قيمة الهدية ومقارنتها بالهدايا التى حصل عليها ممثلو دول أخرى فى مناسبات سابقة ، واعتبار أن الأمر يتصل بكرامة الدولة عندما يحصل ممثلها على هدية أقل قيمة مما حصل عليه أقرانه ممثلى دول أخرى ، فان بعض الدول لم تعد تأخذ بهذا الاجراء .

حق الدولة فى رفض اعتماد شخص معين كممثل دبلوماسى لدولة أخرى أو طلب سحبه :

Laurence, PP. 276-281

A state may refuse on good grounds to receive a particular individual, or ask for his recall.

من حق كل دولة أن ترفض اعتماد شخص معين لديها كممثل دبلوماسى لدولة أخرى اذا كان لديها سبب وجيه يقوم عليه اعتراضها If it has good reason for objecting to him

وقد يكون ذلك راجعا لسبب شخصى بين رئيس الدولة المرشح منها الممثل الدبلوماسى والشخص المطلوب اعتماده من الدولة الأخرى ، وذلك مثل ما حدث من قبل الحكومة الفرنسية عندما رفضت قبول أمير بكنجهام The Duke of Buckingham كممثل لشارل الأول ملك انجلترا وذلك لأنه قبل ترشيحه وفى خلال زيارة له لفرنسا، قد ادعى وجود علاقات غرامية بينه وبين ملكة فرنسا .

ولكن اذا كان الاعتراض غير وجيه Unreasonable ، فان ذلك يعد عملا عدائيا من جانب الدولة المستقبلة المرشح الشخص لتمثيل دولته قبلها وقد يؤدى الى أن تبقى العلاقات الدبلوماسية مقطوعة بين البلدين لفترة قصيرة أو طويلة . ويمكن التمثيل لحالة من هذا النوع بما حدث فى عام ١٨٨٥ ، عندما رفضت النمسا قبول Mr. A.M. Keiley كممثل للولايات المتحدة على أساس أنه متزوج من امرأة يهودية وبزواج مدنى فقط ، ولقد رفض الرئيس CLEVELAND التسليم بوجاهة الاعتراض ، ورفض تعيين شخص آخر، وعهد بأمور البعثة الدبلوماسية الأمريكية الى سكرتيرها كقائم بالأعمال بالنيابة as charge d'affaires and interim

وتعد العداوة العلنية التى يبديها الشخص قبل ترشيحه لوظيفة الممثل الدبلوماسى لدولة من الأسباب الوجيهة لاعتراض الدولة على قبول ترشيحه .

وتعد عداوة الشخص لشعب أو للنظام السياسى للدولة المقترح ترشيحه أمامها كممثل دبلوماسى من الأسباب المبررة لرفض قبول ترشيحه وهذا ما حدث فعلا فى حق Mr. Keiley الذى اعترضت ايطاليا على قبوله ممثلا دبلوماسيا للدولة النمسوية البحرية فقط لأنه فى اجتماع عام أظهر اعتراضه على القضاء والسلطة الزمنية للبابا The temporal power of the Pope

كل ذلك يبين الحكمة فى التقليد الذى سارت عليه الدول فى أن ترسل بأسماء الأشخاص الذين ترغب فى ترشيحهم لوظيفة دبلوماسية خاصة وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية ، الى الحكومات المقترح اعتمادهم أمامها ، ويظل الأمر محوطا بالكتمان حتى يصل رد هذه الحكومات ، ولا يعلن التعيين الا عندما يصل رد الحكومات الأجنبية مقرونا بالموافقة على التعيين .

وفى حالة ما اذا كان الشخص المطلوب اعتماد تعيينه لدى دولة أجنبية يتمتع بجنسية هذه الدولة ، فانه من حق هذه الدولة الأخيرة أن تعترض على ترشيحه وترفض اعتماده على أساس أن تعيين هذا الشخص الذى يحمل جنسيها يؤدى الى التعارض بين الحصانات الدبلوماسية التى يوجب القانون الدولى الاعتراف بها للممثل الدبلوماسى ، وبين واجبات ذلك الشخص كمواطن للدولة المطلوب اعتماد تعيينه قبلها .

وقد تقبل الدولة اعتماد شخص يتمتع بجنسيها كممثل دبلوماسي لدولة أجنبية ، وفي هذه الحالة يلزم التفرقة بين حالتين ، الأولى أن يأتي قبولها مطلقا خلوا من كل شرط ، وهنا يتحتم على هذه الدولة أن تعترف لهذا الشخص بجميع الحصانات والامتيازات التي يعترف بها القانون الدولي للممثل الدبلوماسي ولكن قد يأتي قبولها مشروطا Accepted him on conditions وفي هذه الحالة فان مركزه القانوني يتحدد على أساس الشروط التي على أساسها تم قبول تعيينه والتي وافقت عليها الدولتان المعنيتان بالأمر .

ويمكن أن نجد سابقة في هذا الاتجاه ، وذلك بالنسبة لشخص يتمتع بالجنسية البريطانية a British subject الذي كان يشغل وظيفة سكرتير البعثة الدبلوماسية الفنية في لندن عندما حاول ملاك المنزل الذي كان يقيم فيه اجباره على دفع ايجار هذا المسكن ، ولكن الدعوى رفضت على أساس أن تعيينه قد تم خلوا من أي شرط ، بمعنى أنه يلزم الاعتراف له بالحصانة القضائية على أساس أنه ممثل دبلوماسي لدولة أجنبية ، ولا أهمية البتة بصفته التابعة من جنسيته البريطانية .

" It was decided that the claim should not be sustained, since he had been received without in his diplomatic capacity and was therefore entitled to full diplomatic immunities" Laurence, P. 279.

ومن ناحية أخرى فان من المسلم به أن الدولة من حقها أن تطالب استدعاء الممثل الدبلوماسي الذي لم تعد تنظر اليه على أنه شخص مرغوب فيه أيا كانت درجة هذا الممثل الدبلوماسي .

It may demand the recall of a resident ambassador or other agent who has made himself obnoxious to the government of the country or the head of the State"

وفي حالة ما اذا كان طلب الاستدعاء يقوم على أسباب تبرره ، فان الدولة التي ترغب على أن تبقى على علاقات ودية مع الدولة التي تطالب بالاستدعاء يلزم عليها أن تحقق هذا الرجاء . To remain on friendly terms with the country that demands his recall

ولكن حسب الأستاذ Laurence ليس هناك الزام على عاتق دولة الشخص المطلوب استدعاؤه اذا ما تبين أن طلب الاستدعاء لم يقصد به سوى مجرد التخلص من شخص الممثل الدبلوماسي الأجنبي .

"But the letter opinion appears to be that is under no obligation to recall merely because it is informed that the other government desirs to be aid of the individual in question" P. 279.

وفي هذه الحالة فمن حق دولة الممثل الدبلوماسي المطلوب استدعاؤه أن تطلب الأسباب التي من أجلها تطلب الدولة الأخرى استدعاء مثل هذا الشخص، واذا رأت أن هذه الأسباب غير جدية ، فانها لا تملك أن تجبر سلطات الدولة طالبة الاستدعاء أن تبقى في علاقات دبلوماسية مع شخص تعتبره غير مرغوب فيه ، ولكن الدولة التي ينتمي اليها الممثل الدبلوماسي تستطيع أن تستدعي ممثلها محل الاعتراض وأن تبقى بعثتها الدبلوماسية تحت رئاسة قائم بالأعمال وذلك تعبيرا عن عدم اعترافها بطلاقة الاجراء الذي أجبرت على قبوله وهو استدعاء ممثلها ، وأيضا كدليل على تدهور العلاقات الدبلوماسية بين البلدين .

ومن الأسباب الجدية لطلب الاستدعاء يمكن التمثيل بالحالة التي لايحترم فيها الممثل الدبلوماسي حالة الحياد التي توجد فيها الدولة التي يمثل لديها دولته قبل أخرى كما حدث من ممثل فرنسا الدبلوماسي لدى الحكومة الأمريكية واسمه M. Genet الذي اتهمته الحكومة الأمريكية بعدم احترام الحياد الذي كانت توجد فيه الولايات المتحدة بالنسبة للحرب التي كانت قائمة بين حكومة الثورة الفرنسية وبين الحكومة البريطانية ، يضاف الى ذلك عدم احترامه السيادة الاقليمية للولايات المتحدة وذلك بانشائه محاكم غنائم على اقليم الدولة الأمريكية ، وقد تم استدعاؤه من جانب الحكومة الفرنسية في ١٧٩٤ ، من ذلك أيضا تدخل الممثل الدبلوماسي في الشئون الداخلية للدولة المعتمد أمامها ، وهذا ما حدث بالنسبة لممثل انجلترا في واشنطن Lord SACKVILLE لأنه تدخل في معركة انتخاب رئيس الجمهورية الأمريكية بقصد ترجيح كفة أحد المرشحين بالذات والعمل على انجاحه ، حسب تعليمات حكومة لندن، ولقد تتعدد حالات الاستدعاء وتتصاعد خلال الحروب ، ففي خلال الحرب العالمية الأولى عدم احترام حياد الدولة سببا ثانيا لطلب الاستدعاء وهذا ما حدث بالنسبة لممثل الدولة النمساوية Mr. DUMBA في عام ١٩١٥ الذي اتهمته حكومة الولايات المتحدة بعدم احترامه لحالة الحياد التي كانت توجد فيها الولايات المتحدة وطالبت باستدعائه أيضا بعد اثبات ادانته

تطور التمثيل الدبلوماسي في روسيا[1]:

١ - في المرحلة الأولى للثورة الروسية فان :

الجمهورية الروسية الاشتراكية السوفيتية
République Socialiste Soviétique Russe

وجمهورية اكرانيا الاشتراكية السوفيتية
République Socialiste Soviétique Ukranienne

(١) انظر في هذا العدد Ivo Lapenna, Conceptions Soviétiques du D.I, P., 1954, P.188- 201.

وجمهورية روسيا البيضاء الاشتراكية السوفيتية
République Socialiste Soviétique Bielo-Russe

وجمهورية القوقاز الاشتراكية السوفيتية
République Socialiste Soviétique Trans-Caucasienne

والجمهوريات التى كانت تكون جزءا من الجمهورية الأخيرة
ainsi, que les républiques faisant partie de cette dernière

كان لكل هذه الجمهوريات ممثلوها الدبلوماسيون ، وعندما تم تكوين اتحـــاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتيه L'union des Républiques Socialistes Soviétiques فى ٣١ ديسمبر ١٩٢٢ أصبح تمثيل الجمهوريـــات التى يتكون منها هذا الاتحاد من اختصاص الحكومة المركزية. وفى ٢٣ يوليـــو سنة ١٩٢٣ اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية أبلغ البعثات الدبلوماسية الأجنبية فى موسكو بأن الاتحاد هو وحده المختص بالعلاقات الدبلوماسيـــة للجمهوريات التى يتكون منها ، وأنه نتيجة لذلك قد تم الغاء التمثيـــل الدبلوماسى الذى كان موجودا بين كل من هذه الجمهوريات والدول الأجنبيـــة ابتداء من ذاك التاريخ .

ولقد استمر هذا الوضع حتى ١٩٤٤ تاريخ الاجتماع العاشر للسوفيـــت الأعلى لاتحاد الجمهورية الاشتراكية السوفيتية Le Soviète Suprès de l'U.R.S.S. عندما أصدر قرارا فى أول فبراير فى ذاك العام بمقتضاه أصبحـــت الجمهوريات التى يتكون منها الاتحاد من حقها انشاء علاقات دبلوماسية وقنصلية مستقلة . ويرى البعض أن هذا القرار كان يهدف الى تقوية مركز الاتحـــاد السوفيتى فى المنظمة الدولية الجديدة ، وقد اتخذ هذا التغيير صورة دستورية بالنص عليه فى م ١٨ ألف من دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية .

٢ - درجات الممثلين الدبلوماسيين السوفييت :

بمقتضى مرسوم بتاريخ ٤ يونيو ١٩١٨ جميع الدرجات الدبلوماسيـــة المعروفة،ولم تعد هناك الا درجة واحدة يحملها جميع الممثلين الدبلوماسيـــين السوفييت وهى الممثل المفوض Représentant plenipotentiaire وقيل فى تبرير ذلك أنه كان تغييرا لابد منه من أجل بيان الصفة الديمقراطية للنظام الجديد ، وأيضا لأنه يحقق المساواة بين الدول صغيرها وكبيرها. ولقـــد استمر هذا الوضع حتى بعد انشاء اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتيـــة. ولكن مع ذلك جرت العادة أن يقوم الاتحاد بتحديد درجة ممثله الدبلوماســـى فى الخارج فى أوراق الاعتماد الموجهة من الاتحاد الى الحكومات الأجنبيـــة طبقا لاتفاقية فينا . وفى ٩ مايو ١٩٤١ تم تحديد درجات الممثلين الدبلوماسيين

بشكل أن هذه الدرجات كانت : ـ

(١) السفير فوق العادة والمفوض	Ambasseur extraordinaire et plenipotentiaire
(٢) الوزير فوق العادة والمفوض	Ministre extraordinaire et plénipotentiaire
(٣) والقائم بالأعمال	Chargé d'affaires

وأخيرا فى ١٤يونيو ١٩٤٣ تم وضع التنظيم النهائى لدرجات الممثليـــــن الدبلوماسيين والذى يضم الاحدى عشر درجة الآتيــة :

١ـ سفير فوق العادة ومفوض	Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
٢ ـ وزير فوق العادة ومفوض من الدرجة الأولى	Ministre extraordinaire et plénipotentiaire
٣ـ وزير فوق العادة ومفوض من الدرجة الثانية	Ministre extraordinaire et plénipotentiaire
٤ ـ مستشار من الدرجة الأولى	Conseiller de premier classe
٥ ـ مستشار من الدرجة الثانية	Conseiller de seconde classe
٦ ـ سكرتير أول من الدرجة الأولى	Premier secrétaire de première classe
٧ ـ سكرتير أول من الدرجة الثانية	Premier secrétaire de seconde classe
٨ ـ سكرتير ثان من الدرجة الأولى	Deuxième secrétaire de première classe
٩ ـ سكرتير ثان من الدرجة الثانية	Deuxième secrétaire de seconde classe
١٠ـ سكرتير ثالث	Troisième secrétaire
١١ـ ملحــــــق	Attaché

والدرجات الثلاثة الأول تمنح من قبل المجلس الأعلى للسوفييـــــــت ، أما الدرجات الأخرى فتمنح بقرار من وزير الخارجية . ويلاحظ أن الحكومـــــــة السوفييتية الأولى التى تكونت فى ٢٦ أكتوبر ١٩١٧ كانت تحمل اسم سوفييـــت نواب الشعب Soviet des Commissions du peuple وأن عضو الحكومـــة

كان يطلق عليه Le commissaire ومجموع الادارات التى تخضع لاشرافه وادارته كان يطلق عليها اسم Le Commissariat ولم يعرف السوفييت لقب الوزارة ولقب الوزير Ministre الا ابتداء من ١٥ مارس ١٩٤٦.

٣ - رئيس الدولة :

فى الاتحاد السوفييتى مهام رئيس الدولة يضطلع بها هيئة تضم أكثر من شخص Un collège ويطلق عليها رئاسة السوفييت الأعلى Le président du Soviet Suprème وهو فى مباشرته لمهامه يخضع لرقابة السوفييت الأعلى Le Soviet Suprème . واختصاصات رئاسة السوفييت الأعلى تنظمها المواد ١٤ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٤٩ من الدستور السوفييتى بالاضافة الى أحكام قانون ٢٠ أغسطس ١٩٣٨ الخاص بالتصديق وبالغاء المعاهدات الدولية ويمكن اجمال هذه الاختصاصات فى الآتى :

١ - انشاء الدرجات الدبلوماسية Institution des rangs diplomatiques

٢ - ايفاد واستقبال الممثلين الدبلوماسيين .
٣ - استقبال أوراق الاعتماد واستدعاء الممثلين الدبلوماسيين الأجانب
٤ - التصديق والغاء المعاهدات الدولية .
٥ - فى حالة عدم انعقاد السوفييت الأعلى Entre deux sessions du Soviet Suprème يختص باعلان الحرب فى حالة وقوع اعتداء على الاتحاد السوفييتى أو فى حالة ضرورة التنفيذ السريع للالتزامات التعاقدية الدولية الخاصة بالمساعدة المتبادلة أو الخاصة بالدفاع ضد الاعتداء.
On en cas de nécessité d'une exécution urgente des obligations contractuelles internationales, sur l'aide mutuelle et sur la défense contre l'agression

وطبقا لقرار اللجنة التنفيذية المركزية للاتحاد السوفييتى Le comité exécutif centrale de l'U. R. S. S. بتاريخ ٢١ مايو ١٩٢٥، تختص حكومة الاتحاد بابرام المعاهدات الدولية باسمها ، وهذه الاتفاقيات الدولية لا تخضع للتصديق وواضح أن الأمر هنا يتعلق بالمعاهدات ذات الشكل المبسط Accords en forme simplifique

والمركز القانونى للممثلين الدبلوماسيين السوفييت فى الخارج والممثلين الدبلوماسيين الأجانب فى روسيا الاتحاد السوفييتى كانت تنظمه اتفاقيات

ثنائية بين الاتحاد السوفييتى وبين الدول الأجنبية ، وقد تم التوقيع علـــى اتفاقيات من هذا النوع فى فترة الاعتراف بالوضع الجديد الذى تلا ثورة أكتوبر ١٩١٧ مـع بعض الدول الأوروبية التى اعترفت بهذا الوضع وكانت مثل هـــذه الاتفاقيات تضم نصوصا منظمة متعلقة بحقوق وواجبات البعثات الدبلوماسيـــة وكانت تحيل فى كثير منها الى ما جرى عليه العرف الدولى . وعندما استقـر الوضع الجديد وتأكد وجوده الدولى فقدت هذه الاتفاقيات أهميتها وأصبـــــح الوضع القانونى للممثلين الدبلوماسيين الروس فى الخارج وكذا الممثليـــن الدبلوماسيين الأجانب فى الاتحاد السوفييتى يخضع للأحكام العامة التىيتضمنها القانون الدولى العام .

والقانون السوفييتى الصادر فى ١٤ يناير ١٩٢٧ والخاص بالممثليـــــن الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب فى الاتحاد السوفييتى والذى مازال معمـولا به حتى الآن يعترف بالحصانة الدبلوماسية لروءساء البعثات الدبلوماسيـــــة والمستشارين والسكرتيرين والملحقين وكذلك لزوجاتهم وأولادهم القصر ولكنـــــه لا يعترف بهذه الحصانة للموظفين المساعدين الاداريين Au personnel

وطبقا لهذا القانون يجوز - ولكن لا يلزم - لوزير الخارجية أن يمنح هذه الحصانة الدبلوماسية للممثلين الدبلوماسيين الأجانب المعتمدين لـــــدى دول أخرى والذين يوجدون على الاقليم السوفييتى بشكل موءقت .

٤ - الممثلون الدبلوماسيون بصفتهم ممثلين لطبقة

L'agent diplomatique Soviétique comme représentant de classe.

طبقا لمذهبه الخاص بأشخاص القانون الدولى العام ، يرى الفقيـــــه السوفييتى KOROVINE أن الممثلين الدبلوماسيين للدولة فى الخـــــارج لا يمثلون الا الطبقة الحاكمة

Le représentant de la R.S.F.S.R. et de l'U.R.S.S., quelque titre qu'il porte, ne personnifie pas la personne quasi-mythique du léviation étatique, mais n'est , ni plus ni moins, que le plénipotentiaire de la classe régnante dans la République....."

ولكن هذا المذهب تعرض للنقد الشديد خصوصا من جانب الفقيـــــــه السوفييتى Pachoukania الذى أوضح الخلط الذى وقعت فيـــه نظريـــــة Korovine عن الدولة وغيرها من المنظمات الطبقية :

" Théoriquement l'opinion du professeur Korovine signifie la confusion de l'Etat avec d'autres organisations de classe, la tentation de dissolution de l'Etat dans d'autres organisations et d'escamotage de sa partie, cette opinion pouvait être utilisée contre nous les differends sur les droits de nos représentants diplomatiques".

وطبقا لفقه القانون الدولي السوفييتي المعاصر فان نظرية الفقيه Korovine تعد مهجورة تماما حيث أن هذا الفقيه لا ينظر الى الممثل الدبلوماسي باعتباره ممثلا للطبقة الحاكمة فقط ، بل انه يرى في شخص الممثل الدبلوماسي الممثل القانوني للدولة كشخص قانوني Il est le représentant de l'Etat tout entier.

التمثيل الدبلوماسي :

وطبقا لهذا الفقه المعاصر ، تعد الدبلوماسية أحد طرق تحقيق السياسة الخارجية للدولة ، وأنه بناء على ذلك فان السياسة تؤثر في دبلوماسية الدولة ، وأن سياسة الدولة تتحدد طبقا للمصالح الاقتصادية والسياسية للطبقات المهيمنة في الدولة. ومجموع الأشخاص والنظم التي عن طريقها تحقق الدولة دبلوماسيتها ، تكون أجهزة الدولة للسياسة الخارجية
La totalité des personnes et des institutions a travers que l'Etat réalise sa diplomatie, ferme les organes étatiques des rélations extérieures.

ويقسم الفقه السوفييتي هذه الأجهزة الى أجهزة مركزية Organes centraux وأخرى خارجية Trans- frontiers والأجهزة المركزية تضم رئيس الدولة Le chef de l'Etat ورئيس الحكومة Le chef du gouvernement ووزارة الخارجية Le ministère des affairs étrangers أما أجهزة التمثيل الخارجي Les agents transfrontiers فتضم الممثلين الدبلوماسيين Les agents diplomatiques والممثلين التجاريين Le représentants commerciaux والقناصل Les sconsuls

مصادر القواعد القانونية التي تحكم المركز القانوني للممثل الدبلوماسي:

بخصوص المركز القانوني Le statut juridique للممثـــل الدبلوماسي كـان الفقه السوفييتي يجمع على الاعتراف بأن الاتفاق الدولـــي يلعب في هذا العدد دورا ضئيلا un rôle minime وأن العرف الدولي هـو الأساس في هذا العدد . وهذا الاتجاه يتضح من كتابات الفقيه السوفييتـــي D. B. Livine الذي كتب في هذا العدد :

" Ainsi à l'exception de la convention de Havane de 1928, qui n'est valable que dans les rapports entre les Etats américains, les conventions internationales n'occupent pas le moindre place comme source de Droit sur les règles des immunites diplomatiques".

ولكن ما الحكم في الحالة التي تضع فيها الدولة تشريعا داخليـــا ، أو على الأقل تضمن فروع قانونها المختلفة نصوصا ترمى الى حماية المركـــز القانوني للممثل الدبلوماسي الأجنبي اذا ما كان هناك اختلاف بين هـــذا التشريع أو هذه النصوص وقواعد القانون الدولي (أعراف أو المبادئ العامـة للقانون الدولي) والخاصة بمركز الممثلين الدبلوماسيين ؟

طبقا للفقه السوفييتي، فانه في حالة التضارب بين أحكام هذين النوعين من القواعد القانونية تطبق قواعد القانون الدولي العام. وهو بموقفه هـــذا يخالف الموقف الذي اتخذه نفس الفقه في العلاقة بين القانون الدولـــي العام وبين القانون الداخلي . ومن مراجعة قانون ١٤ يناير ١٩٢٧ نرى أنـــه في مادته الثانية ينص على أن الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للـــدول الأجنبية يستفيدون - طبقا لمبدأ المعاملة بالمثل - من الحقوق والامتيـــازات التي تقابل طبقتهم طبقا لقواعد القانون الدولي En conformité avec normes de Droit international

وهذا الاتجاه يبدو بشكل أوضح في كتابات الفقيه السوفييتـــي Levine الذي في معرض شرح القوانين الداخلية الخاصة بمركز الممثلين الدبلوماسيين قد كتب ما يلي :

"Toutes les lois et actes administratifs se réfèrent régulièrement aux principes généraux de Droit International ou aux usages et à la pratique internationaux, et parfois également aux conventions internationales.... D'ailleurs, souvent les lois elles mêmes ne sont considérées que comme une consolidation des prescriptions de Droit International dans le Droit interne".

ثم يذكر هذا الفقيه السوفييتى بعد ذلك الرأى الذى قال به فـــى سنة ١٧٦٤ Lord Mansfield الذى يقضى بأن امتيازات الممثلين الدبلوماسيين ومن فى حكمهـــــم، انما يحددها القانون الدولى العام وأن التشريعـــات الداخلية لا تخرج عن كونها اعلان لقواعد القانون الدولى العام الخاصة بهـــذا الموضوع وأنها لا يمكن بأى حال أن تكون متعارضة مع قواعد القانون الدولى العام ثم يستطرد الفقيه السوفييتى ليقرر أن أحكام المحاكم الداخلية أيضا لا يمكـــن التمسك بها على أساس أنها منشئة لسوابق دارجة التطبيق، فى حالة تعارضهـــا مع القانون الدولى. ثم يستخلص الفقيه السوفييتى فى النهاية أهميـــــة العرف الدولى كمصدر لقواعد القانون الدولى العام الخاصة بالتمثيـــــل الدبلوماسى :

"De cette fa£on, la source principale du droit, commune pour tous les Etats, dans le domaine des immunités diplomatiques sont les normes coutumières du Droit Internationals appelées le plus souvent dans les conventions internationales et dans les lois de "principes fondamentaux", "principes généraux", "règles universellement reconnus de Droit international et pareillement".

وطبقا للقانون الدبلوماسى Le vocabulaire diplomatique (موسكو ١٩٥٠ جزء ١ ص ٦٧٤) فان رأى الفقيه السوفييتـــــى LEVINE ما زال هو الراجح ، وانه طبقا لهذا القانون ، فان الحقوق والامتيـــازات الدبلوماسية تنقسم الى طائفتين: الأولى التى تستند الى القانون الدولـــى والثانية ترجع الى المجاملات الدولية L'expression de la courtoisie internationale وأن المحاكم جرت على عدم الاعتراف الا بالطائفة الأولى من الحقوق والامتيازات أى تلك التى ترجع لقواعد القانون الدولى .

وقد شرح الأستاذ LEVINE وجهة نظر الفقه السوفييتى فيما يتعلـــق بالمركز القانونى للممثل الدبلوماسى على النحو التالى :

"L'Immunité - dit Lavine- c'est-à-dire les droits et les privilèges qui constituent la situation juridique spéciale les agents diplomatiques, peuvent être divisés en trois groupes principaux: inviolabilité, immunité de juridiction et facilités et privilèges spéciaux. L'inviolabilité comprend: l'inviolabilité de la personne et la franchise de l'hotel. L'immunité de juridiction contient: immunité de juridiction pénale, immunité de juridiction civile,

franchise des mésures exécutions des pouvoirs administratifs, c'est-à-dire immunité de juridiction administrative. Les facilités et privilèges comprennent: exemption des impôts et prestations, facilités de douane, droit de communication avec le gouvernement et avec les institutions diplomatiques de son propre pays (droit du courrier diplomatique, droit de chiffre, droit d'utilisation extraordinaire de moyens de communication) ainsi que des privilèges de cérémonial et d'autre de seconde importance".

ونفس التقسيم نجده معتمدا من جانب القانون الدبلوماسى Vocabulaire diplomatique ص ١٧٧ .

وفيما يتعلق بحق الالتجاء الدبلوماسى Le Droit d'Asile نجد الفقه السوفييتى لا يعترف به ، وينظر اليه على أساس أنه نوع من التعسف فى التمسك بالحصانة الدبلوماسية Un abus de l'immunité diplomatique وفى ذلك يقول الفقيه LAZAREV :

" un tel régime est à considérer non pas comme une immunité diplomatique, mais comme son abus, car viole la souveraineté de pays dans lequel se trouve la mission".

ويعتبر نفس الفقيه أن الحصانة الدبلوماسية Les deux formes d'inviolabilité ضرورية جدا للممثل الدبلوماسى كى يتمكن من مباشرة مهمته وأنه بدونها تصير مهمته غير ممكنة . وعلى العكس فان التسهيلات والامتيازات الدبلوماسية les facilités et privilèges diplomatiques تهدف الى تسهيل القيام بالوظيفة الدبلوماسية ولكنها ليست أساسية للقيام بهذه الوظيفة وعليه فان مداها يختلف من دولة لأخرى ويعتبر نفس الفقيه أن حق الاتصال الذى يتمتع به الدبلوماسى مع دولته وأعضاء التمثيل الدبلوماسى المركزى فى دولته انما يعد جزءا من الحقوق التى تكون جزءا من الحصانة الدبلوماسية .

٢ – الممثلون التجاريون : Représentants commerciaux

التمثيل التجارى يعد جزءا من النظم الاشتراكية des institutions socialistes للقانون الدولى العام طبقا للفقه السوفييتى الذى يرى أن مثل هذه النظم الاشتراكية للقانون الدولى العام يرتبط وجودها بوجود الاتحاد السوفييتى . فى الواقع أن التمثيل التجارى فى داخل البعثات الدبلوماسية ليس من مبتدعات الاتحاد السوفييتى بل انه يوجد قبل قيام الاتحاد السوفييتى الا أن التمثيل التجارى الخارجى طبقا للنظام السوفييتى يختلف فى كثير من الوجوه عن التمثيل التجارى الخارجى العادى.

١ – المركز القانونى للممثلين التجاريين السوفييت :

Situation juridique du représentant commercial Soviétique, P. 197-99.

من الأعمال الأولى التى قامت بها حكومة الثورة فى روسيا ما كان خاصا بتأميم التجارة الخارجية Nationalisation du commerce exterieur وذلك بمقتضى مرسوم صادر فى ٢٢ أبريل ١٩١٨ وما تلاه من القرارات التى صدرت فى عام ١٩٢٢ ، ١٩٢٣ ، ١٩٣٣ . ثم أخيرا المادة ١٤ من دستور ١٩٣٦ يحتوى فقرة (x) خاصة بهذا التأميم لكل التجارة الخارجية للاتحاد السوفييتى.

وطبقا لهذه النصوص الدستورية والتشريعية والقرارات يعد الممثل التجارى الجهاز المسئول عن التجارة الخارجية للاتحاد السوفييتى L'organ dont la tâche est de réaliser à l'étranger le monopole du commerce extérieur de l' U.R.S.S.

والممثل التجارى ومساعده يتم تعيينهما من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير التجارة الخارجية باتفاق مع وزير الخارجية للاتحاد السوفييتى . ومجلس الوزراء هو الذى يمنح التفويض les pleins pouvoirs الى الممثل التجارى ، ولكن هذا الممثل التجارى يكون خاضعا فى كل ما يتعلق بأوجه النشاط الخاصة بوظيفته الى وزير التجارة الخارجية .

والمركز القانونى للمثل الدبلوماسى يحكمه التشريع السوفييتى من ناحية الخاصة بالقانون الداخلى ، ومن زاويته التى تمس العلاقات الدولية يخضع لأحكام الاتفاقيات الدولية وكذا المبادى العامة للقانون الدولى العام. وطبقا للتشريع السوفييتى،فان الممثل التجارى يختص بالتعاون على تدعيم

العلاقات التجارية والاقتصادية بوجه عام بين الاتحاد السوفييتي والدولة التي يباشر فيها مهام وظيفته . ويقوم بتمثيل مصالح الاتحاد السوفييتي في نطـــاق التجـــارة الخارجية le commerce exterieur . ويباشر باسم الاتحـــاد السوفييتي العمليات التجارية . وشئون التجارة الخارجية بين الاتحادالسوفييتي والدولة التي يوجد فيها réalise le commerce extérieur entre l'U. R. S. S. et le pays de sa résidence

ويصدر تصاريح التصدير الى الاتحاد السوفييتي . délivre les permis d'importation en U. R. S. S.

كمايصدر الشهادات الدالة على أصل البضاعة Les certificats de l'origine des marchandises وتصاريخ نقل البضاعة عبر الاتحاد السوفييتـــــي .

ويلزم الممثل التجاري بدراسة الأوضاع الاقتصادية للدولة التي يوجد فيهـــــا ويقدم لسلطات هذه الدولة الأخيرة البيانات الخاصة بالأوضاع الاقتصادية التجاريـة للاتحاد السوفييتي .

وكي يتمكن الممثل التجاري من القيام بمهامه السابقة فانه يملك حق ابرام العقود باسم الاتحاد السوفييتي ، وأن يلتزم باسمها،وبصورة عامــــــة يملك القيام بجميع الأعمال القانونية التي تستلزمها وظيفتـــــــــــــــه

accomplir tous les actes juridiques exigés par se fonction.

التمثيل التجاري ليس شخصا قانونيا personne morale بل انه أحد أجهزة الدولة ومن ثم فان جميع الالتزامات التي يمثل فيهـــــا الاتحاد السوفييتي تلتزم بهـــا مباشرة الدولة ،والمركز القانوني الدولـــــي للممثل التجاري La situation juridique internationale de la représentation commerciale d' l'Union Soviétique

يحدده الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الاتحاد السوفييتي وبين الدولة التـــي يباشر فيها وظيفته . ومن أمثلة ذلك المادة ٣ من الاتفاقية المبرمة فـــــــي ٧ فبراير ١٩٢٤ بين الاتحاد السوفييتي وبين ايطاليا التي بمقتضاهايمنح الممثل التجاري نفس المركز القانوني الدولي الذي يشمل الممثل الدبلوماســـــي

"Considérant que le monopole du commerce extérieur en U.R. S.S. appartient à l'Etat, le gouvernement italien accordera à la représentation commerciale de l'Union et à ses organes la possibilité d'exercer sur le territoire de l'Italie les fonctions qui sont importées à cette représentation par le gouvernement de l'Union. Le représentant commercial et les

membres du Conseil de la représentation commerciale seront partie intégrante de la représentation ptenipotentiaire et beneficiaire de l'inviolabilité de personne, de l'exterritorialité de ses bureaux et d'autres privilèges d'immunités appartiennent aux appartenants aux membres des missions diplomatiques.

وهناك عديد من الاتفاقيات الدولية المبرمة بين روسيا ودول أخرى تعطى للممثل التجارى الروسى فى الخارج نفس المركز القانونى الدولى الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى من نفس الدرجة طبقا لقواعد القانون الدولى العام،من ذلك المعاهدات التى أبرمت بين الاتحاد السوفيتى وبين كل من انجلترا ، ايطاليا ، المانيا ، السويد ، النرويج ، اليونان ، تركيا ايران ، استوانيا Estonie، ليتوانيا ، فى خلال عام ١٩٢٥.

Doctrine Soviétique sur le représentant commercial, 199-201

Doctrine Soviétique sur le représentant commercial,199-201. الفقه السوفييتى الخاص بالممثل التجارى :

الفقه السوفييتى يعطى أهمية كبرى للتمثيل التجارى . فمنذ المؤتمر الثالث عشر للحزب الشيوعى الروسى نجد KRASSINE يرى أن التجارة الخارجية تكون جزءا من السياسة الخارجية ومن الخطة الاقتصادية العامة للدولة ، وأنه يخلص من ذلك الى ضرورة الاعتراف لأعضاء التمثيل الدبلوماسى بنفس الوضع القانونى الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى. وقد شرح ذلك بوضوح منذ عام ١٩٢٤ الفقيه KOROVINE

" Le représentant commercial en tant que rapporteur, n'a pas besoin d'un mécanisme spécial et encore moins de garanties spéciales pour sa mission. Au contraire, il est, en tant qu'organe de l'Etat commerçant, une unité administrative et économique complexe, et a besoin de cette situation juridique qui est indispensable à l'Etat paraissant sur le scène internationale économique contemporaine (exterritorialité), etc.... ".

وطبقا للفقيه السوفييتى E. PACHOUKANIS فان نظام التمثيل التجارى يعد من الأمور أو النظم المستخدمةفى القانون الدولى ، وبناء على

وجهة نظر الفقيه KOROVINE في كل ما يتعلق بالمركز القانوني الدولي للممثل التجاري،ويرى أن أعضاء التمثيل التجاري يكونون جزءا لا ينفصم من أعضاء التمثيل الدبلوماسي، ومن ثم فانهم يتمتعون بنفس المركز القانوني الدولي وأن هذا المركز القانوني ينصرف أيضا بالنسبة لمكاتب ومقارأعضاء التمثيل التجاري بنفس الطريقة التي يمنح بها مقار ومكاتب ومستندات البعثة الدبلوماسية والى ذلك يشير صراحة القانون الدبلوماسي Vocabulaire diplomatique في صفحة ٨١٦ الذي يقرر بصحة جميع ما سبق،ويعترف أيضا لأعضاء البعثة التجارية بحق استعمال " الشفرة" مثل البعثة الدبلوماسية تماما وبخصوص الاعفاء من الخضوع للقضاء الداخلي فان الفقه السوفييتي يجمع على أن البعثة التجارية وأعضاءها لا يخضعون فيما يتعلق بأعمالهم الى القضاء الداخلي للدولة الذين يباشرون على أرضها مهام وظيفتهم ما عدا الحالة التي توافق فيها الحكومية السوفيتية صراحة على خضوعهم لهذا القضاء. هذه الموافقة الصريحة قد تأخذ نص أحد الاتفاقيات الدولية التي توافق بمقتضاه روسيا على خضوع ممثليها التجاريين لذلك القضاء الداخلي للدولة الطرف الآخرفي الاتفاق ، أو أن يكون ذلك بمناسبة واقعة أو مشكلة معينة تصدر الحكومة السوفييتية موافقتها على امتداد ولاية القضاء الداخلي على أعمال نشاط ممثليها التجاريين في الخارج أي أنه في هذه الحالة ينبغي أن تكون ولاية القاضي الأجنبي مبنية على رضاء الحكومة السوفييتية نفسها ولا يكفي في ذلك مجرد رضاء الممثل التجاري. ولكن في الحالات التي توافق فيها الحكومية السوفييتية على خضوع البعثة التجارية الى ولاية القضاء الأجنبي فان هذا الخضوع لا يمكن أن يؤدي بأي حال الى امكان وضع أموال البعثة تحت الحراسة القضائية Séquestre provisoire ولا الى خضوعها الى التنفيذ الجبري L'exécution judiciaire

وفي البلاد التي لا توجد فيها بعثات تجارية سوفييتية أو التي توجد فيها ولكن بالنسبة لبعض مناطق هذه البلاد ، فان الاتحاد السوفييتي يملك حق فتح وكالات تجارية Agences commerciales خاضعة مباشرة الى وزارة التجارة الخارجية للاتحاد السوفييتي وعلى رأس هذه الوكالة يوجد ممثل تجاري ، يستقبل أوراق اعتماده من وزير التجارة الخارجية. وفي هذه الحالة فان وظائف هذا الممثل التجاري agent commercial تتفق بشكل عام مع وظائف الممثل التجاري représentant commercial وكذا حقوقه فانه يمكن أن تنظم باتفاقيات دولية .

ويميز الفقه السوفييتي بين العميل التجاري Agent commercial والممثل التجاري le représentant commercial من جانب

وبين الشركات التجارية للتجارة الخارجية Sociétés commerciales pour le commerce .حيث أن هذه الأخيرة — بمقتضى التشريع السوفييتي — تعد أشخاصا قانونية اعتبارية personnes morales ويرى الفقه السوفييتي أن الدولة لا تلتزم بديون هذه الشركات كما أن هذه الشركات التجارية لا تلتزم بديون الدولة مثل الديون التى تنشأ عن ديون البعثات أو الوكالات التجارية

رابعا:

تطور الصفة التمثيلية لوزراء الخارجية: Les ministres des affaires étrangères

عندما اقتضى التطور التاريخى فى أوروبا ظهور الحاجة الى قيام علاقات مستمرة بين الدول ، شعرت الحكومات بضرورة انشاء ادارة خاصة تكون حلقة الاتصال بينها فى المسائل السياسية وتدير شئونها الخارجية ، وكانت نواة ذلك السكرتاريات أو المكاتب ، أو الوزارات التى تختص بالشئون الخارجية للدولة .

وهذه الادارة المتخصصة بتسيير دفة العلاقات الخارجية للدولة ترجع نشأتها فى فرنسا الى عام ١٥٨٩ حيث أنشأ HENRI 111 أربع سكرتاريات للدولة كانت احداها تختص بالعلاقات الخارجية ، وفى انجلترا ترجع الى عام ١٥٣٩ حيث أنشئت أول سكرتارية للدولة للشئون الخارجية ، ويختص وزير الخارجية عادة بما يلى :

١ — يعد وزير الخارجية همزة الوصل بين دولته والممثلين الدبلوماسيين للدول الأخرى المعتمدين لدى حكومته ، يبحث مقترحاتهم ومطالبهم ويجيب عليها ، يناقش معهم المصالح المتبادلة للدولتين ويدخل فى المفاوضات معهم أو على الأقل يوجه تلك المفاوضات ويسهر على التطبيق الصحيح للمعاهدات الدولية .

٢ — يختار الممثلين الدبلوماسيين والقناصل الذين يمثلون دولته فى الخارج ، ويزودهم بالتعليمات الضرورية لقيامهم بمهمتهم ، ويعلن للدول الأخرى تعيين واستدعاء الممثلين الدبلوماسيين لدولته لديهم ، ويستقبل، ويرتب اجراءات تقديم الممثلين الدبلوماسيين الأجانب الى رئيس دولته ، ويسهر على احترام الامتيازات والحصانات التى يعترف بها القانون الدولى للممثلين الدبلوماسيين .

٣ — يشرف على المصالح السياسية والاقتصادية والتجارية لدولته فى الخارج ، ويعمل على توفير الحماية القانونية لرعايا دولته فى الخارج.

٤ - يتولى تحرير الوثائق الرسمية Les actes publics التى تصدر عن رئيس دولته والخاصة بالعلاقات الخارجية خاصة معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة ، واعلانات الحرب،ويتولى الرد على الوثائق الرسمية الواردة من الدول الأجنبية .

٥ - ينظم أرشيف الوزارة ، خاصة ما تعلق بحفظ النسخ الأصلية للمعاهدات وأيضا الوثائق الدبلوماسية الأخرى .

الصفة التمثيلية لوزير الخارجية . كانت هذه المسألة محل خلاف فى الفقه ، فذهب فريق الى أن وزير الخارجية يتقيد عند الالتزام باسم دولته بالحدود التى يرسمها الدستور، وعلى ذلك اذا كان الدستور يقضى بأن المسألة لا يمكن البت فيها الا بقرار من رئيس الدولة أو من مجلس الوزراء ، فان ما يأتيه وزير الخارجية فى هذا الصدد لا يلزم الدولة، وهذا هو الرأى الذى يعتمده كثير من الفقهاء مثل HERMANSON; Von liszt? M Matzen, KORN, De loacter, pradier, Von Ulmann

ويذهب فريق آخر من الفقهاء مثل FRIEDRICH, Hall international law, 1904, P. 297 الى أن اختصاص وزير الخارجية لا يحدده فقط دستور دولته ، بل القانون الدولى وما جرى عليه العمل فى حالة انعدام النص الصريح فى الدستور والقوانين المكملة له ، وهذا هو ما أخذت به اتفاقية قانون المعاهدات الدولية لسنة ١٩٦٩.

وتعد مهمة وزير الخارجية من أدق وأصعب المهام التى تحتاج الى تكوين خاص ،نظرا لأن أى زلة من جانبه تؤثر فى مركز دولته،وأى سبق لسان أو كلمة غير واعية Une parole imprudente يمكن أن تتبعها نتائج سيئة بالنسبة لمركز بلاده ومصالحها .

وعند تعيين وزير الخارجية يعلن هذا التعيين الى أعضاء السلك الدبلوماسى الأجنبى المعتمدين لدى الدولة والى الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين لدولته فى الخارج . ويقوم أعضاء السلك الدبلوماسى بزيارته، ويرد هذه الزيارة الى السفراء ثم الى الوزراء المفوضين والى غيرهم من الممثلين الدبلوماسيين بعد ذلك ، ويرد زيارة القائمين بالأعمال عن طريق غيرهم بارسال بطاقة اليهم .

وفى العادة يحدد وزير الخارجية يوما معينا فى الاسبوع لاستقبـال أعضاء السلك الدبلوماسى . لكنه يستقبل فى أى يوم السفير الذى يحضـر من أجل التباحث معه فى موضوع معين .

ويباشر وزير الخارجية فى العادة اختصاصاته من داخل اقليم دولتـه ، ولكن قد يوجد وزير الخارجية فى الخارج لأى سبب وهنا لا يوجد ما يحول بينـه وبين تصريف الأمور المتعلقة بشئون وزارته ، ومن أمثلة ذلك أن Lord CURZON وزير خارجية انجلترا قد اضطرته الاعتبارات الصحية فى ١٩٢٣ للاقامـة فى فرنسا (à Tours) ولكنه كان يباشر مهام وظيفته من هناك يعاونـه فى ذلك أكبر كبار مساعديه فى الوزارة .

والتنظيم الداخلى لوزارة الخارجية يختلف من دولة لأخرى . ولكـن هناك تماثل كبير بين التنظيم السائد فى جميع الدول . وبخصوص النظـام القانونى لوزارة الخارجية المصرية ، فاننا نحيل الى ما سبق فى القسمين الأول والثانى ، كذلك نحيل على مؤلفنا القانون الدولى العام - فـى طبعاته المختلفة منذ ١٩٦٩ ، خاصة طبعة ١٩٨٦ ، بشأن ما جاء فى اتفاقيـة المعاهدات الدولية متعلقا بأهلية وزير الخارجية فى تمثيل دولته والالتـزام باسمها .(وبخصوص المناقشات الفقهية السابقة على تقنين القانون الدولـى فى مرحلته الراهنة نحيل القارئ على Paul FAUCHILLE: Traité de Droit International Public, T.1, P. 3, P. 21-25.

ولقد جاء النص صريحا فى اتفاقية قانون المعاهدات الدولية لسنـة ١٩٦٩ بأن وزير الخارجية يتمتع، بصفته هذه ، بأهلية الالتزام باسم دولتـه فى جميع مسائل العلاقات الخارجية وغيرها من العلاقات الدولية القانونيـة ، ما لم يصدر عن دولته ما ينفى عنه هذه الأهلية ، ويشرط اعلان الدول والمنظمات الدولية بذلك، وهذا ما تؤكده الفقرة الثانية من م السابعة من اتفاقيـة قانون المعاهدات الدولية لسنة ١٩٦٩ عندما تقرر أن " يعتبر الأشخاص المذكورون فيما بعد ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم فيما يتعلق بجميع الأعمال المتعلقـة بابرام المعاهدات : (أ) رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات ، ووزراء الخارجية (ب) رؤساء البعثات الدبلوماسية فيما يتعلق باقرار نص معاهدة بين الـدولة المعتمدة والدولة المعتمدين لديها (ج) الممثلون المعتمدون من الدول لـدى مؤتمر دولى أو منظمة دولية أو احد فروعها فيما يتعلق باقرار معاهـدة فى هذا المؤتمر أو المنظمة أو الفرع .." .

الفصل الثانـــي

مراتـــب الممثلين الدبلوماسيـــن

أولا: التطور التاريخي لطوائف الممثليـــن الدبلوماسيـــــــن

بينما كان الممثلون الدبلوماسيون الأوائل Diplomatic ministers
وكانوا من طائفة واحدة وكانوا يسمون جميعـــــــا Ambassadors
ويمثلون شخص ومصالح رئيس الدولة الذى يرسلهم Represent the person as will as the affairs of their sovereign

ويرى بعض الشراح أنه فى عهد لويس التاسع الذى حكم فرنسا فـــــى الفترة من ١٤٦١ – ١٤٨٣ بدأت تظهر طائفة أقل مرتبة من طائفة السفراء .

Louis XI of France introduced the custom of sending persons of an inferior sent termed agents to transact his affairs without representing his person.

ولكن التمييز بين طوائف مختلفة من الممثلين الدبلوماسيين لم تتضح معالمه الا خلال القرن السابع عشر عندما أصبحت البعثات الدبلوماسية الدائمة شائعة فوجدنا طائفة الممثلين Agents الذين ظهروا على مسرح الحيـــــاة الدبلوماسية فى عهد لويس الرابع عشر تختفى من بين طائفة الممثليـــــن الدبلوماسيين وتقتصر مهمتها على رعاية المصالح الخاصة لرئيس الدولـــــة
we find the agent disappearing from the ranks of diplomatic ministers, and becoming merely a person appointed by a prince to manage his private business at a foreign court.

وترتب على هذا التحول أن صار التمييز بين الممثل لشخص رئيـــــس الدولة صاحبة السيادة The representative of his souvereign's
وبين ممثلى مصالحه الخاصة The representative of his souvereign's affairs
وجرت العادة على تسمية الأول بالسفير Ambassador والثانـــــــى بالمبعوث envoy أو بالمبعوث فوق العادة an envoy extraordinary

وفى مستهل القرن الثانى عشر بدأت تظهر طائفة ثالثة أقل فى المرتبة من المبعوثين Below the envoy in rank . تحت اسم "Residents"

وحسب الفقيه VATTEL لم تكن هناك تفرقة من حيث المرتبـــــة in rank بين المبعوثين envoys وبين المعتمدين أو المقيميـــــن Residents . (راجع (Droit de gens, BK IV, § 73.
ولكن من رأى الأستاذ Laurence (فى مؤلفه The principles of law, London, 1930, P.273.) كان هناك تدرج فى المرتبة ، وفى درجـــــات

الممثلين الدبلوماسيين ، حيث تبدأ بالسفراء ، ثم المبعوثين ، وأخيرا بالمقيمين أو المعتمدين "But custom undoubtedly ranked them below the second order of diplomatic ministers.
(المرجع السابق ص ٢٧٢).

ويرى الأستاذ Lawrence أن طائفة المقيمين لم يكونوا مزودين بأوراق اعتماد دائما . وفى هذه الحالة، حالة عدم تزويدهم بأوراق اعتماد، كانوا يقومون بمهمة شبه خاصة Their mission must have been of a semi-private character.

وفى خلال القرن التاسع عشر بدأت تظهر طائفة جديدة من الممثلين الدبلوماسيين ، جرت العادة على تسميتها بالوزراء (ministers)
ويرى VATTEL أن السبب فى اختراع هذه الطائفة الرابعة من الممثلين الدبلوماسيين يرجع الى محاولة الدول حل مشكلة الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين وهى مشكلة بدأت تأخذ صورة منازعات دائمة constant disputes بين الدول خلال القرنين السابقين ، القرن السابع عشر والثامن عشر .

وقد أبرز الفقيه VATTEL هذا التناقض والغموض فى طبيعة ومهمة الممثل الدبلوماسى برتبة وزير،وبيّن مركزه القانونى على النحو الآتى :
"The minister represents his master in a vague and intermined manner, which cannot be equal to the first degree, and consequently makes no difficulty in yielding to an ambassador. He is entitled to all the regard due to a person of confidence to represent the sovereign commits the care of his affairs, and he has all the rights essential to the character of a public minister", Vattel: Droit des gens, bk, W; § 74.

ونجد أيضا الأستاذ Laurence فى ص ٢٧٢ من المرجع المشار اليه يعبر عن عدم الوضوح فى طبيعة ودرجة الممثل الدبلوماسى من مرتبة وزير فيقول : The very essence, then, ofa minister was the

indeterminate character of his position. He was not subjected to any sttled ceremony, and we cannot therefore rank him with the other kinds of diplomatic agents. The only thing absolutely fixed about him was that he came below an ambassador in order of precadence",

ومما تجدر الاشارة اليه ، أن الممثل الدبلوماسي من رتبة الوزيـــر كان يطلق عليه أحيانا اسم الوزير المفوض Minister plenipotentairy التى تفترض الاعتراف لحاملها بمرتبة أعلى من المرتبة الواجب الاعتراف بهـــا للممثل الدبلوماسي من درجة وزير فقط " titre which seems to have implied higher rank than that of simple minister".

راجع لورانس ، المرجع السابق ص ٢٧٤ . وانظر أيضا De Martens, Guide diplomatique, § 11

ثانيا:

تقسيم طوائف الممثلين الدبلوماسيين : Classification of diplomatic Ministers[1]

هــذه المقدمة التاريخية لنشأة وتطور الممثلين الدبلوماسيين ، وأيضا المقدمة الموجزة عن نشأة وتطور مركز الممثلين الدبلوماسيين ،وعدم التحديدالذى ساد أكثر من قرن بخصوص تحديد مرتبة الممثلين الدبلوماسيين فيما بينهـــــــــم ، The relative rank of diplomatic agents

أبرزت الحاجة الى اتفاق الدول على تقسيم الممثلين الدبلوماسيين الى طوائف وتحديد الآثار القانونية التى تترتب على هذا التقسيم. وهذه الحاجة الماسة كانت السبب الأول فى مناقشة الموضوع فى موءتمر فينا فى ١٨١٥ الذى حـــاول حل مشكلة تقسيم الممثلين الدبلوماسيين ومشكلة الأسبقية بينهم To establish by general consent a regular order of rank and precedence وفعلا توصل الموءتمر الى تقسيم ثلاثى للممثلين الدبلوماسيين ، على النحـــو الآتـــــى :

(١) Laurence, § 123, PP. 274-276.

الطائفة الأولى : هى طائفة السفراء Ambassadors وممثلــــى البابا Popal legates or NUNCIOS، ومن خصائص هذه الطائفة أنها تمثل شخص وكرامة رئيس الدولة بجانب شئونه الخاصة

The person and dignity of their sovereign as well as his affairs.

الطائفة الثانية: وتشمل المبعوثين Envoys والـــــوزراء المفوضين Ministers plenipotentiary وغيرهم من الممثليـــن الدبلوماسيين المعتمدين لدى رؤساء الدول Other accredited to sauvereign

الطائفة الثالثة: الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى وزراء الخارجية أى القائمون بالأعمال Charges d'affairs

تقدير جهود مؤتمر فينا لسنة ١٨١٥ فى حل مشكلة الأسبقية Precedence

بالرغم من الترتيب الذى وضعه مؤتمر فينا للممثلين الدبلوماسييـــن الا أنه لم يقض تماما على مشكلة الأقدمية بين الممثلين الدبلوماسيـــين، وبالتالى لم يقض على الصعوبات الدولية التى نشأت منذ القرنين السابـــع والثامن عشر، كما سبق أن ألمحنا عند دراستنا للتطور التاريخى لنشوء الطوائف المختلفة بين الممثلين الدبلوماسيين.

والصعوبات التى نشأت فى هذا الصدد لم يكن مصدرها اتفاقية فينـــا سنة ١٨١٥ نفسها، انما كان السبب المباشر لها عدم احترام الدول - خاصـــة الكبرى - لهذه الاتفاقية ، وعدم تفسيرها على الوجه الذى يتفق مع مبـــدأ المساواة القانونية l'égalité juridique بين الدول الذى يقـــره الفقه وتعترف به جميع الدول وان كانت لا تطبقه بطريقة سليمة .

فحسب اتفاقية فينا ١٨١٥ ، كان من المتفق عليه أن التقسيم القانونى الذى أنشأته هو تقسيم تنازلى ، بمعنى أن الطائفة الأولى تمثل القمـــة تليها فى الوسط الثانية ، ثم فى الذيل الثالثة ، وأنه فى داخل كـــل طائفة من هذه الطوائف الثلاث ، يجب أن تحل مشكلة الأسبقية precedence préséance حسب الأقدمية المطلقة فى الوظيفة ، أى حسب المـــدة التى قضاها كل منهم فى شغل هذه الوظيفة لدى الدولة المعتمد لديهـــا according to the length of the stay of each individual diplomatist at the Court to which he was accredited.

ولكن العمل كشف عن أن الدول الكبـــــرى great powers لم تكن راغبة unwilling فى أن تسمح لممثلى الدول الصغـــــــــرى فى أن تتقدم على ممثليها بالنسبة للطائفة الثانية من طوائف الدبلوماسييـــن الذين اعترف بهم موءتمر فيينا ، حتى ولو كان ممثلو الدول الصغرى أقـــــدم فى وظيفتهم من ممثلى الدول الكبرى .

وقد أدى ذلك الى اعادة دراسة الموضوع فى موءتمــــــر Aix-la-Chappelle فى ١٨١٨ والذى تمخض عن انشاء طائفة رابعة من الممثلين الدبلوماسيين الذين يعتمدون لدى روءساء الدول ، accredited to sovereigns ويكون ترتيبهم بين الطائفة الثانية والثالثة السابق الاتفاق عليهـــا فى موءتمر فيينا ١٨١٥ وأطلق على هذه الطائفة الجديدة والتى غدت تمثـــــل المرتبة الثالثة من حيث الأسبقية طائفة "الوزراء المقيمون" Class of ministers resident وبهذه الطريقة أصبح فى وسع الدول الصغرى أن تمثـــل بدرجة وزير مقيم ولا يحق لها أن تطالب بأسبقية ممثليها على ممثلى الـــــدول الكبرى فى درجة وزير. وبناء على ذلك أصبح هناك تقسيم رباعى بين الممثليـــن الدبلوماسيين ، وأن تنظم الأسبقية فى داخل كل قسم على أساس الأقدميـــــة المطلقة، أى على أساس المدة التى قضاها كل منهم فى درجته ممثلا لدولتـــــه قبل الدولة المعتمد لديها والتى يتعارف الفقه الدولى على تسميتهـــــــا بالدولة المستقبلة The receiving state وترتب على ذلك أن أصبـــح لكـــل دولة أن تختار بمحض ارادتها الطبقة التى ينتمى اليها ممثلها الدبلوماسى Each state sends what kind of representations it pleases.

ولا يرد على حريتها هذه - وفقا للقانون الدولى العام التقليدى - ســـــوى قيد واحد ، مستمد من حالة المجتمع الدولى فى الفترة السابقة للحــــــرب العالمية الأولى - هو أن الملوك وحدهم - أى الدول ذات النظام الملكى - هم الذين يملكون أن يمثلوا أنفسهم بممثلين دبلوماسيين من طبقة السفـــــــراء

The only restriction being the now absolute one that non but States enjaging royal honers can send ambassador, in Laurence , P. 275.

ولكن هذا القيد زال هو الآخر وفقا للتطور الذى مرت به النظم الدستور فى العصر الحالى وانقراض النظم الملكية .

ولقد جرت العادة على أن ترسل الدولة بممثلين من نفس الدرجة التـــــى تستقبلهم ، بمعنى أن التمثيل الدبلوماسى بين دولتين يكون على نفـــــس المستوى ، وهذا هو ما حدث فى عام ١٨٩٣ عندما رفعت الولايات المتحدة الأمريكية

بعثاتها الدبلوماسية فى الخارج الى السفارات فى جميع الدول التى وافقت على أن يمثلها فى واشنطون ممثلون دبلوماسيون من درجة سفراء .

وللتدليل على المشاكل التى كانت تنتج من اختلاف الدول على تحديد أسبقية الممثلين الدبلوماسيين ، نذكر ما حدث فى سنة ١٦٦١ فى لندن بين ممثلى فرنسا وأسبانيا الدبلوماسيين ، الأمر الذى أدى الى استعمال السلاح، وكان ذلك بسبب الاختلاف على أى من ممثلى الدولتين يلى الملك فى موكب الاستقبال الذى نظم بمناسبة وصول ممثلى السويد الى لندن .

ومن الخصائص التى يتميز بها السفراء على ما عداهم من الطوائف الأخرى هو أنهم يتمتعون بحق مقابلة رئيس الدولة المستقبلة ، ورفض مقابلة سفير دولة يعد موجها لرئيس هذه الدولة طالما أن السفير يعد الممثل الشخصى لرئيس دولته . ولكن جرى العمل فى الوقت الحالى على أن يستقبل رئيس الدولة ممثلى الدول الأخرى أيا كانت وظيفتهم Whatever may be their rank in the diplomatic hierarchy. عندما يقتضى الأمر ذلك وكانت هناك مناسبات توجب مثل هذا الاستقبال On suitable occasions

ثالثا :
واجبات الممثلين الدبلوماسيين: Devoirs des Agents diplomatiques(١)

طبيعة الوظيفة الدبلوماسية لا تسمح بامكان وضع تحديد قانونى للمهام التى يجب أن يقوم بها الممثل الدبلوماسى وذلك لأن أهم الاختصاصات التى يعهد بها الى الممثل الدبلوماسى تكون من طبيعة سياسية ، أى تنصب على رعاية المصالح السياسية للدولة فى الخارج والسياسة الخارجية للدولة لا يمكن تحديدها الا بناء على التعليمات الشفوية والكتابية التى يستقبلها الممثل الدبلوماسى من دولته ، ومن ثم فلا يمكن فى مجال تحديد واجبات الممثل الدبلوماسى الا شرح الواجبات العامة دون الدخول فى دقائق الوظيفة الدبلوماسية لأن ذلك من العسير وضع ضوابط قانونية ثابتة له .

وخلاصة القول أن واجبات الممثل الدبلوماسى يمكن تقسيمها الى طائفتين كبيرتين : الأولى خاصة بواجباته نحو دولته ، والثانية تتعلق بواجبات الممثل الدبلوماسى قبل رئيس الدولة أو الدولة المعتمد أمامها.

أما عن واجبات الممثل الدبلوماسى قبل رئيس دولته ، فان عليه قبل أن يسافر الى مقر عمله من أن يتأكد من طبيعة مهمته ،وأن يعد نفسه لذلك

(١) Paul Fauchille: Traité de droit international public, 1926, Tome 1, Partie 3, P. 52-56.

عن طريق دراسته الأرشيف والوثائق ، والمراسلات المرسلة من سلفه ، وعندما يصل الى مقر وظيفته فعليه أن يرى فى نفسه رسول سلام ، وأن يعمل على تنسيق العلاقات بين دولته والدولة المعتمد أمامها،وأن يخلص جو العلاقات بين الدولتين من كل ما يثير الأزمات . ولقد رأى البعض حصر مهمة الممثل الدبلوماسى فى ثلاث وظائف :

١ - التفاوض ٢ - الملاحظة ٣ - حماية مواطنيه
Protegér des nationaux

واجباته قبل الدولة المعتمد لديها :

يجب على الممثل الدبلوماسى عدم التدخل فى الشئون الداخلية ، ويمتنع عن كل ما يسىء الى حكومة ونظم الدولة المبعوث لديها ، وأن يتحرى قواعد البروتوكول فيما يتعلق بعلاقاته مع رئيس الدولة . وأن يظهر مشاركته للدولة المبعوث لديها فى المناسبات السعيدة وأن يعبر عن حزنه فى المواقف الصعبة . يجب عليه أن يمتنع عن الاشتراك أو الاعداد للمؤامرات والثورات الداخلية، وأن يكف عن افساد موظفى الادارة فى الدولة المبعوث لديها عن طريق تقديم الرشاوى أيا كانت الصورة التى يمكن أن تتخذها،وأن يحترس من أن يشترك مع المعارضة البرلمانية فى مشروعات تعد من قبيل التدخل فى الشئون الداخلية للدولة التى بعث اليها وألايظهر موافقته على أوجه النقد التى تكيلها المعارضة للحكومة القائمة ، وألا يغمس نفسه فى الخلافات الحزبية التى يمكن أن تسود الدولة التى يعتمد فيها .

وحالات التدخل من جانب الممثل الدبلوماسى فى الشئون الداخلية للدولة المعتمد فيها يزخر بها التاريخ الدبلوماسى القديم والمعاصر. ففى فرنسا حدث هذا التدخل أكثر من مرة خلال القرن التاسع عشر وكان التدخل من جانب الممثل الدبلوماسى للبابا ، حيث كثيرا ما حاول تشجيع المعارضة الداخلية التى كانت تعارض اصدار بعض القوانين الداخلية الفرنسية والتى كانت تعد تدخلا أو تشكل حدا من اختصاصات الكنيسة فى فرنسا وقد حدث ذلك فى ١٨٢٣ ، ١٨٢٦ ، ١٨٥٠ ، ١٨٥٦ ، ١٨٧٠ ، ١٨٩٤. وقد حدث تدخل من نفس الطبيعة من جانب ممثل البابا فى الشئون الداخلية للنمسا ، وقد حدث نفس الموقف من جانب الممثل البابوى فى فرنسا عام ١٩٠٦ من أجل اشعال نار المعارضة الداخلية ضد القانون الفرنسى الخاص بفصل الدولة عن الكنيسة
La loi française sur la séparation des Eglises de l'Etat.

وفى عام ١٨٤٨ فان سير هنرى بلـــــور Sir Henri Bulwer سفيـــر انجلترا كان وراء القلاقل التى وقعت فى مدريد ، وقد تلا ذلك تسليم الحكومـــة الأسبانية له أوراقه ، وقطع العلاقات الدبلوماسية بين أسبانيا وانجلتـــراء وفى عام ١٨٥٦ طرد سفير انجلترا لدى الولايات المتحدة وذلك لانتهاكه قوانيـــن الولايات المتحدة وأيضا لقيامه بجمع المتطوعين للجيش البريطانى .

وفى عام ١٨٨٨ طرد الممثل الدبلوماسى لانجلترا فى الولايات المتحدة وذلك لما ثبت من أنه أرسل خطابا خاصا الى أحد المرشحين لرئاسة الجمهوريـــة يخبره فيه أنه المرشح الوحيد لرئاسة الجمهورية الذى يبدو أنه أقدر من غيـره على حفظ علاقات طيبة بين انجلترا والولايات المتحدة .

ونشير أيضا الى الحوادث التى وقعت فى فنزويلا بين الحكومـــــة الفنزويلية والممثلين الدبلوماسيين لألمانيا ، وبلجيكا ، وأسبانيا وفرنســا عام ١٨٩٥ ، وبين الممثل الدبلوماسى لهولندا وفنزويلا عام ١٩٠٨.

ويجب على الممثل الدبلوماسى أن يكف عن التدخل فى الخلافـــات التى تنشب بين حكومة الدولة المعتمد أمامها وبين حكومة أخرى ومن أمثلـــة ذلك تدخل الممثل الدبلوماسى لفرنسا فى بولونيا فى النزاع الذى كـــان قائما فى عام ١٧٣٤ بين بولونيا وروسيا ، واشتراكه عمليا فى تطويق مدينـــة Dantzig ثم وقوعه أسيرا فى أيدى السلطات الروسية .

وفى فبراير ١٨٩٨ حرر الممثل الدبلوماسى لأسبانيا فى الولايـــات المتحدة خطابا لأحد أصدقائه فى هافانا منتقدا فيه سياسة رئيس الجمهوريـــة الأمريكية فى ذلك الوقت ، وقد وقع هذا الخطاب فى أيدى السلطـــات الأمريكية ، وبمجرد علم الممثل الأسبانى بذلك حرر فى الحال استقالتـــه من منصبه الى الحكومة الأسبانية ، ولكن حكومة الولايات المتحدة استلزمـــت تكذيبا رسميا للوقائع التى كان يتضمنها الخطاب واعتذار الحكومة الأسبانية عن الاهانة التى لحقت برئيس الجمهورية ، وقد رفضت أسبانيا تقديم هـــذا الاعتذار ، وقد ترتب على رفضها تأزم الأمور بين الدولتين .

وفى المعاهدات التى أبرمت بين حكومة الاتحاد السوفييتى وبين الـدول الأخرى ، نجد أن هذه الدول تنص صراحة على امتناع الممثلين الدبلوماسييـن لروسيا السوفييتية من الدعاية الثورية Propagande révolutionnaire ومن أمثلة ذلك معاهدة ١٦ مارس ١٩٢١ بين انجلترا وروسيا ، ومعاهدة ٥ نوفمبـــر ١٩٢٢ بين ألمانيا وروسيا فى مادتها ٧ ومعاهدة ٢٣ أبريل ١٩٢٣ بيـــن

الدانمرك وروسيا في مادتها الخامسة ومعاهدة ٢٠ يناير ١٩٢٥ بين اليابان وروسيا في مادتها الخامسة .

ولكن مراجع الدبلوماسية تكشف أن نصوص هذه الاتفاقيات لم تحترم من جانب الممثلين الدبلوماسيين الروس الذين، محتمين وراء ستار الدبلوماسية لم يكفوا عن القيام بجميع أوجه الدعاية للنظام الشيوعي وعن التدخل في الشئون السياسية الداخلية للدول المعتمدين فيها . وفي مايو ١٩٢٥ بناء على طلب الحكومة الفرنسية استدعت الحكومة السوفييتية سكرتير سفارتها في باريس لاشتراكه في اجتماع عقدته في باريس لجنة الثورة الصينية Comité révo-lutionnaire Linain ، وذلك لأنه أيد بعض الخطباء الذين انتقدوا أثناء هذا الاجتماع سياسة فرنسا في مستعمراتها .

وقد حدث على أثر وفاة الرئيس الأمريكي ويلسون في ٣ فبراير ١٩٢٤ أن أصدر الرئيس الأمريكي في ذلك الوقت أمرا طالبا تنكيس الأعلام في جميع أنحاء الاقليم الأمريكي . ولكن سفير ألمانيا بناء على تعليمات من دولته التي كانت تنظر الى Wilsen كمواطن عادي رفض تنكيس العلم الألماني ، ولكن ذلك كان موضع احتجاج عام، أضطر السفير الى أن يشترك في الحداد الرسمي Le devit public وأن ينكس العلم الألماني خلال السادس من فبراير وهو اليوم الذي تم فيه تشييع الجنازة . ويرى الفقيه أن هذا الموقف من جانب ألمانيا يعد اهانة موجهة من حكومتها الى ذكرى رئيس الولايات المتحدة خلال الحرب العالمية الأولى .

هدايا الممثلين الدبلوماسيين :

في الماضي ، وخوفا من انحراف الممثل الدبلوماسي ، نجد بعض الدول تحرم على ممثليها الدبلوماسيين قبول الهدايا ، وكانت في مقدمة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية ، وهذا التقليد لم يعد قائما الآن .

Some powers, The United States being one of them, have forbidden their diplamatic agents to receive these formal and official parting gifts, and they have now fallen into disuse, Laurence, 284

رابعا:

حالات انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي: Ways in which a diplomatic can be terminated, P.284-85

١ - قيام الحرب بين الدولة المرسلة والمستقبلة .

٢ - وفاة الممثل الدبلوماسي .

٣ - استدعاوءه .

٤ - انقضاء الأجل المحدد Expiration of time fixed for the duration of the mission

٥ - مـــدى نجاح أو اخفاق الغرض الخاص من البعثة its special purpose

٦ - عودة الممثل العادي الى وظيفته في الحالة التي يكون رئيس البعثة الدبلوماسية من درجة قائم بالأعمال بالنيابة

By the return of the regular minister to his part cases where a minister has been accredited ad interim.

٧ - وفاة رئيس الدولة المعتمد أمامها الممثل الدبلوماسي ، أو وفاة رئيس الدولة التي أرسلت الممثل الدبلوماسي ، وذلك بالنسبة للدول ذات النظام الملكي ، وعلى ذلك فانه في حالة روءساء الدول المنتخبين فــان وفاتهم لا توءثر في حالة الممثل الدبلوماسي المرسل منهم أو المعتمد قبلهم.

٨ - في حالة عودة الممثل الدبلوماسي على أثر اهانة لحقت بــه أو بدولته فان ذلك ينهي مهمة الدبلوماسي

If he goes away in conséquence of having received grave offence, whether offered to himself personally or to the state that he represents, his mission is in both cases brought to an end.

٩ - ومن الناحية الفنية التغير الذي يطرأ على درجة الممثـل الدبلوماسي A change in his diplomatic rank يوءدي الى انهــاء المهمة الدبلوماسية لما يترتب على هذا التغير من ضرورة تقديــم أوراق استدعائه مصحوبة بطلب تقديم أوراق اعتماده وفقا لمرتبته الجديدة

The presents at the same time his letters of recall in his old capacity and his letters of credence in his new capacity.

واعتبارا من هذه اللحظة تبدأ أقدميته في درجته الجديدة بين أقرانه مــن الممثلين الدبلوماسيين الذين يشغلون نفس الدرجة ويمثلون دولـهم فـي اقليـم الدولة المعتمد فيها .

ويلاحظ أن وفاة الممثل الدبلوماسى ينهى جميع الحصانات التى يتمتع بها، ولكن اعتبارات الرحمة والمجاملات تقضى بأن يستمر فى التمتع بها زوجته وأولاده حتى الوقت الكافى لعودتهم الى وطنهم .

ومن رأى الأستاذ Laurence أن الممثل الدبلوماسى يتمتع بحصاناته الدبلوماسية فى خلال عوز A diplomatic agent retains his previleges whilst he is travelling home ومن ثم فان نفس المؤلف ينتقد بشدة مسلك الحكومة الألمانية والتى لم تحترم هذه القاعدة عند اندلاع الحرب العالمية الأولى، حيث أن يوليوس كامبون ، السفير الفرنسى أسىء معاملته واقتيد الى الحدود كما لو كان جاسوسا

وعندما دخلت الولايات المتحدة الحرب فى ١٩١٧ فان سفيرها فى ألمانيا مستر جيرارند لقى نفس المعاملة السيئة .

وحسب وجهة الأستاذ فوشى(١). فأسباب انقضاء المهمة الدبلوماسية هى:

١ – انتهاء المدة المحددة لمباشرة المهمة الدبلوماسية مثل انتهاء أعمال المؤتمر الدولى الذى يمثل دولة من أعماله .

٢ – انهاء موضوع المهمة الخاصة
L'accomplissement de l'objet d'une missione speciale a lui confer.

٣ – موت أو عزل رئيس الدولة المعتمد من جانبه أو المعتمد قبله، حيث يلزم فى الحالتين تجديد أوراق الاعتماد من قبل رئيس دولة الممثل الدبلوماسى واعادة تقديمها .

٤ – التعديل الذى يطرأ على درجة الممثل الدبلوماسى .

٥ – فى حالة انتهاك حقوق الممثل الدبلوماسى من قبل السلطات الاقليمية وتأزم وضع الممثل الدبلوماسى بشرط موافقة حكومة الممثل على ذلك .

٦ – فى حالة قيام الممثل الدبلوماسى بأعمال تعدها السلطات الاقليمية انتهاكا من جانبه لواجباته كممثل دبلوماسى، وعدم احترامه للقوانين الاقليمية واشتراكه فى مؤامرة .

---

(١) Paul Fauchille: Traité de D.T.P. Tome 1, Partie 3, P. 103-108.

٧ - اعلان الحرب بين الدولتين،فانه يؤدى الى قطع العلاقات الدبلوماسية بين هاتين الدولتين،ولكن لا يؤثر ذلك على العلاقات الدبلوماسية بين هاتين الدولتين وبين الدول المحايدة . ولكن احتلال اقليم الدولة على أثر قيام الحرب بين دولة وأخرى يؤدى الى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول المحايدة وبين الدولة التى تم احتلال اقليمها وذلك مثل ما حصل فى الحرب العالمية الأولى فى رومانيا حيث طلبت سلطات الاحتلال الألمانية الى الممثلين الدبلوماسيين للدول المحايدة فى بوخارست بأن تنهى أعمال بعثاتها الدبلوماسية . وعلى عكس ذلك فان الممثلين الدبلوماسيين للدول المحايدة استمروا يباشرون أعمالهم فى بروكسل حتى بعد احتلال بلجيكا من جانب القوات الألمانية وذلك بالرغم من أن الحكومة البلجيكية كانت قد انتقلت الى فرنسا فى الجزء من اقليمها المعروف باسم Le Haure وهكذا نتج عن ذلك وضع غير عادى وهو الفصل بين الممثلين الدبلوماسيين وبين الحكومة المعتمدين لديها

٨ - استدعاء الممثل الدبلوماسى من جانب رئيس دولته
Le rappel de l'agent diplomatique par son souverain.

وهذا الاستدعاء يمكن أن يرجع الى أسباب متعلقة بشخص الممثل الدبلوماسى، أو قد يكون معزيا الى تأزم علاقة الدولتين دون أن تصل الأزمة الى حد اعلان الحرب بين الدولتين ، بل يقتصر الأمر على قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين .

وقد يتم الاستدعاء المصحوب بقطع العلاقات الدبلوماسية على أثر تغيير فى نظام الحكم فى داخل احدى الدولتين وذلك ما تم بعد نجاح الثورة البولشيفية فى روسيا عام ١٩١٧ .

ولكن فى جميع الحالات يبقى الممثل الدبلوماسى متمتعا بالحصانة الشخصية وأيضا بالحصانة القضائية حتى يتمكن من مغادرة اقليم الدولة التى كان يمثل دولته لديها أو على الأقل حتى انقضاء المدة الكافية المحددة له من قبل سلطات تلك الدولة لمغادرة اقليمها .

وفى جميع الحالات - ما عدا حالة اعلان الحرب - فان الاستدعاء يتم بناء على خطاب موجه الى الممثل الدبلوماسى La lettre de rappel الذى يقوم بتوديع سلطات الدولة المعتمد لديها prendre officiellement congé de gouvernement auprès duquel il était accrédité.
ويلى ذلك خطاب يوجه من سلطات الدولة المعتمد لديها الممثل الدبلوماسى

الى حكومة هذا الأخير ويطلق على هذا الخطاب Une lettre de recréance

٩ - موت الممثل الدبلوماسى، مع اعداد جنازة رسمية حسب درجته ، وأثر ذلك على الحصانة التى يتمتع بها أفراد حاشيته، ونقل أمواله .

النتائج التى تترتب على انتهاء البعثة الدبلوماسية :

هذه النتائج تختلف باختلاف أسباب انتهاء البعثة الدبلوماسية . وعلى ذلك فان النتائج التى تترتب على انهاء المهمة الدبلوماسية يمكن أن تكون واحدة فيما يلى :

١ - مجرد اعادة تقديم أوراق اعتماد جديدة :

أ - موت رئيس الدولة .

ب - تغيير فى درجة الممثل الدبلوماسى .

٢ - مجرد تغيير شخص الممثل الدبلوماسى .

٣ - مجرد قطع العلاقات الدبلوماسية .

٤ - اعلان الحرب بين الدولتين .

٥ - أثر ذلك فى معاهدات التجارة ومعاهدات الاقامة وفى اقامة رعايا الدولة وكذا فى أموالهم .

٦ - أثر ذلك - فى حالة الحرب - على المعاهدات التى تربط بين البلدين .

٧ - رعاية مصالح رعايا الدولة فى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بوساطة البعثة الدبلوماسية لدولة صديقة لها .

ولا نجد ما يستدعى الدخول فى تفاصيل هذه النتائج ، نظرا لأنها تجد مكانها الطبيعى فى مؤلفات القانون الدولى العام ، وقد فعلنا ذلك فى مؤلفنا القانون الدولى العام ، فى طبعاته المختلفة التى ظهرت تباعا منذ عام ١٩٦٩ حتى آخرها طبعة ١٩٨٦ ، ونكتفى هنا بالاحالة .

الفصل الثالث

النطاق العملى للحصانة الدبلوماسية

PREROGATIVES ET IMMUNITES DES AGENTS DIPLOMATIQUES

عالجنا فى القسم الثانى هذا الموضوع من زاوية نصوص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٢ للعلاقات الدبلوماسية" انظر ما سبق ص ١٧٣ - ١٧٨)، وتعميقا للبحث فقد رأينا الغوص فى المشاكل العملية للحصانة الدبلوماسية ، وهى غنية بالتجارب القديمة منذ بداية عصر الدبلوماسية ، ولكنها متجددة باستمرار على مدار العصور والأيام ، ولقد سجلتها أمهات مؤلفات القانون الدولى ، خاصة الأوائل منهم ، كما دونتها أحكام المحاكم فى العديد من الدول .

فالممثل الدبلوماسى ملزم بأن يتبنى ويدافع عن ادعاءات ومصالح دولته ، ومن ثم فانه يجب أن يتمتع بحرية التعبير عن أفكاره، ولكنه لا يملك القوة المادية التى تسند هذه الحرية ، ومن ثم فان القانون الدولى يتكفل بتيسير حمايته بطريقة فعالة تختلف عن الحماية العادية التى يلزم القانون الدولى العام الدولة بتوفيرها للشخص الأجنبى ، ومن ثم فان القانون الدولى يلزم الدولة بأن تكف عن كل ما يعد قيدا مباشرا أو غير مباشر على حرية الممثل الدبلوماسى فى التعبير عن آرائه وذلك بناء على تقليد قديم جدا، ومعترف به من عامة الدول، ومن فقهاء القانون الدولى العام، الذى يحيط الممثل الدبلوماسى بالتقدير والاحترام .

ومع ذلك فان التاريخ يحمل الينا وقائع حالات حدث فيها اعتداء على الممثلين الدبلوماسيين مثل الشروع فى قتلهم أو محاولة ذلك ، ولكن وقوع مثل هذه الحوادث لا يمكن أن يؤثر على وجود القواعد القانونية التى كان مصدرها العرف الدولى، والتى أقرها عامة كتاب القانون الدولى العام، والتى توجد مسطرة فى بعض الأحيان فى التشريعات الداخلية .

والقانون الدولى العام يعترف للممثلين الدبلوماسيين بامتيازات حصانات معينة ، يعزى سببها الى الاستقلال الوجب توفيره للممثل الدبلوماسى، ثم ان الحصانات الدبلوماسية تجد ما يبررها فى الاحترام المتبادل بين الدول،

---

(١) PAUL FAUCHILLE: Traité du droit international public Tome 1, 3ème partie, par 1986, Section V, PP. 56-102;

MARIO JULIANO: Les rélations et immunités Diplomatiques, Recueil des cours d'Académie de Droit international, 1960,2, P.75-201.

لأن أى قيد يمكن أن يمس شخص الممثل الدبلوماسى أو على أمواله لن يتـــرك لهم حرية التصرف اللازمة وسيؤثر مباشرة فى العلاقات الدولية؛ الذين يقومـــون على رعايتهـــــا .

وقد عبر عن ذلك بصراحة المؤلف Montesquieu: Esprit des lois, liv. 26, chap. 21.
وأيضا VATTEL: Droit des gens, livre IV, chap. VII, § 92. فى مؤلفه
حيث يرى فى ص٥٩ أن سبب الاعتراف بالحصانات الدبلوماسية هو صفة التمثيل التى تثبت للممثل الدبلوماسى ، . ويرى فى ص٦٠ أن الحصانات الدبلوماسية يجب الاعتراف بها للممثل الدبلوماسى للدولة الأجنبية حتى ولو كان مـــن رعايا الدولة المعتمد أمامها وذلك لأن الصفة الرسمية للشخص Le caractère officiel du personnage تغطى صفته المستخلصة من جنسيته ، وأن الموظفيـــن الدوليين يشبهون الممثلين الدبلوماسيين من حيث التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بل ويثور التساؤل أيضا عن الاعتراف بهذه الحصانات والامتيازات للممثلين التجاريين للاتحاد السوفييتى كما أشرنا لذلك فى الفصل الأول مـــن هذا القسم .

وبالنسبة للموظفين الدوليين نجد م ٧ من عهد عصبة الأمم المتحدة والنصوص الصريحة فى ميثاق الأمم المتحدة، ويثور النزاع حول تحديد الوقت الذى يتمتعون فيه بالحصانة الدبلوماسية، هل ذلك أثناء دورات الانعقاد فقط أم بصفة دائمـــة وأيضا هل يتمتعون بهذه الحصانات حتى فى اقليم الدولة التى ينتمون اليهـــا بجنسيتهم سواء كانوا يباشرون مهام وظيفتهم على هذا الاقليم أم خارجـــه أم لا يتمتعون بهذه الحصانات فى داخل اقليم دولتهم بتاتا حتى ولو كانـــوا يباشرون وظيفتهم كمواطنين دوليين ؟

وهل يعترف بهذه الحصانات لممثلى الدول فى المعارض الدوليـــة . بعض الفقه يجيب على هذا السؤال بالنفى . كما أن فريقا منـــه يـــرى أن ممثلى وزارة أجنبية خصوصا ممثلى وزارة التجارية لا يمكن تشبيههـــم بالممثلين الدبلوماسيين ومن ثم فانه لا يعترف لهم بالحصانات والامتيـــازات الدبلوماسية .

أولا : الأمن الشخصى: L'inviolabilité

ويعرفه الفقيه Calvo فى مؤلفه Le droit international ecronique et pratique, T.III, § 1481.

بأنه يعنى حماية الممثل الدبلوماسى من كل اعتداء Au-dessus de toute atteinte أو متابعة قضائية أو غيرها poursuite .وتطبيق هذا المفهـــوم على الممثل الدبلوماسى فانهـا لا تعنى فقط الحماية العادية التى تلتزم بهـا الدولة بالنسبة لكل من يوجد على اقليمها، ولكنها تعنى حسـب PIETRI: Critique sur la fiction d'exterritorialité, P. 106 حقه فى الأمن المطلق والتام ، والحرية التى لا يرد عليها قيد ، وعدم المساس بشخصه فى كل مناسبة . ويرى المؤلف أن ثبوت هذا الحق للممثل الدبلوماسى ليس محل خلاف وأن هذا الحق لا يبرر فقط بالمواءمة La simple convênance بل يعد ضرورة ،لأنه بدون الحماية المطلقة ، غير المحدودة ، فان الممثـل الدبلوماسى يكون تحت رحمة الدولة التى يباشر فيها وظيفته ، ولا يمكنـه أن يباشر وظيفته بالحرية اللازمة للقيام بها على الوجه الكامل .

ويعد هذا المبدأ من المبادىء الأساسية التى يقوم عليها القانـون الدبلوماسى والتى عرفها القانون الدولى منذ نشأته ، كمـا يعد الأساس لجميع الامتيازات التى يتمتع بها الممثل الدبلوماسى . وهذه الحماية بالمعنـى السابق تنصب على شخص الممثل الدبلوماسى وعلى مسكنه .

ومن هذا المبدأ تتفرع نتائج مختلفة التى يصفها البعـض بـ l'exterritorialité قاصدين بذلك افتراض أن الممثلين الدبلوماسيين يوجدون خارج اقليم الدولة التى يباشرون فيها وظيفتهم وعدم مغادرتهم اقليـم دولتهم . واعتبار مقر البعثة الدبلوماسية وكذا مسكن الممثل الدبلوماسـى جزءا من اقليم دولة أجنبية ، أى جزءا من اقليم دولة الممثل الدبلوماسـى، وهذا الافتراض دافع عنه كبار مؤسسى القانون الدولى العام مثـل Grotius, G.F. de Martins, HEFFTER, F. de Martins, Wheaton بينما رفض التسليم به آخرون مثل : BLUNTSCHLI, FRADIER - FODERE. ويرى الفقه المعاصـر أن هذا الافتراض انما هو افتراض مبهـم vague وخطر ، وغير مفيد ، ويرفض قبوله ، ويرى أن مبدأ الحماية الكاملة لشخـص الممثل الدبلوماسى انما يستند الى الحرية الواجب توفيرها للممثل الدبلوماسى والتى بدونها لا يمكن القيام بوظيفته . ومن هذا المبدأ تتفرع النتائج الآتية:

أولا : حماية شخص الممثل الدبلوماسى Linviolabilité de la personne

والحماية الكاملة لشخص الممثل الدبلوماسى مصدرها الاستقـلال والسيادة والاحترام المتبادل للدول ، وذلك لأن الممثلين الدبلوماسيين يمثلون

دولهم وكل عمل ينال من الممثل الدبلوماسى يعد موجها ضد دولتــــــه، واهانة تلحق بأمته ، ومن ثم فانه يعد تهديدا للأمن الدولى بين الدول ومـن ثم تفهم الأهمية التى تعلقها الدول على احترام هذا المبدأ ، ووقوفها صفـا واحدا بجانب الدولة التى انتهك استقلالها وسيادتها عن طريق الاعتداء علـى ممثلها الدبلوماسى لدى دولة معينة .

ووجود هذا الحق يؤكده ما جرى عليه العمل بين الدول ويقره فقـه القانون الدولى العام ، ولذا فاننا نكتفى بتحديد مضمون هذا الحق .

١ - هذا الحق أو هذا الامتياز الدبلوماسى يمتد الى جميع الممثليـن الدبلوماسيين أيا كانت وظيفتهم الذيم يمثلون دولهم ، سفراء Legats مبعوثين عاديين أو غير عاديين Nonces envoyés ordinaires ou extraordinaires وزراء مقيمين،قائمين بالأعمال ، ولا يهم فى هذا الصـدد أن يكون الممثل الدبلوماسى من رعايا الدولة المرسلة أو من رعايا الدول المعتمد لديها .

٢ - ويمتد أيضا الى الأشخاص الذين يكونون جزءا من هذه البعثـــة الدبلوماسية،الرسميين وغير الرسميين،بما فيهم أسرة الممثل الدبلوماســى، والأعضاء الرسميون للبعثة الدبلوماسية تضم المستشارين والسكرتيرين والملحقين والمترجمين ، والسعاة des courriers de cabinet ، والأطباء ، ورجال الدين الملحقين بالبعثة الدبلوماسية من أجل تيسير أداء الشعائر الدينيـــة لأعضائها .

وفى الطاقم غير الرسمى للبعثة الدبلوماسية يدخل الخدم وبصفة عامة كل من يعيش مع الممثل الدبلوماسى ويوجد بصفة دائمة فى خدمته. وبالنسبـة للأسرة فانها تضم بجانب الزوجة الأطفال والأقارب الذين يعيشون فى مسكــن واحد مع الممثل الدبلوماسى وأيضا أسر وخدم الحاشية الرسمية لرئيس البعثـة الدبلوماسية Les serviteurs et la famille des membres de la suite officielle du chef de la mission.

٣ - وتنصرف أيضا نفس الحماية الى جميع الأشياء والى جميـــع التصرفات الضرورية لقيام الممثل الدبلوماسى بوظيفته . كذلك الأوراق الشخصية ومقر البعثة الدبلوماسية وأثاثها وسجلاتها تكون جزءا من الحماية الواجـــب توفيرها لشخص الممثل الدبلوماسى L'inviolabilité de sa personne ومن ذلك أيضا مركبات الممثل الدبلوماسى والبعثة الدبلوماسية ، ورسائـــل

الممثل الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية التى يتبادلها الممثل الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية مع حكومته وكذلك الرسائل التى ترسل بها حكومته اليه بما فى ذلك البرقيات اللاسلكية والمكالمات التليفونية. وفيما يتعلق بالمراسلات فانها تتمتع بهذه الحماية سواء أرسلت عن طريق البريد العادى أو عن طريق حامل الحقيبة le courrier ولكن فى حالة ارسالها عن طريق البريد يلزم أن تختم الرسائل بخاتم دبلوماسي متعارف عليه .

وفتح الرسائل فى وقت السلم سواء ما كان منها صادرا عن البعثة أو واردا اليها يعد خرقا للقانون الدولى العام. ولكن احترام هذا الالتزام كثيرا ما تنكرت له الدول , وذلك منذ أمد بعيد، ومن ذلك ما قام به موظفو الجمارك الأسبانية من حجز الحقائب والبرقيات التى كان يحملها حامل الحقيبة للسفارة الفرنسية فى مدريد لمدة ٢٤ ساعة وذلك خلال شهر ديسمبر ١٨٩٣.

وفى عام ١٩٠٨ قام موظفو البريد الفنزويليين بفتح الحقائب التى كانت تحتوى على البريد الرسمى le courrier offici للسفارة الأمريكية وفى ٢٨ يونيو ١٩٢١ وفى محطة السكة الحديد لمدينة Dantzig طالبت سلطات المدينة بفض الرسائل التى كان يحملها حامل الحقيبة الدبلوماسية للسفارة البولونية ، وعندما عارض فى استجابته لطلبهم أضطر حامل الحقيبة البولونية الى قطع رحلته والعودة من حيث أتى وتلا ذلك احتجاج الحكومة البولونية لدى سلطات مدينة Dantzig لانتهاكها للحصانة الدبلوماسية .

وخلال الحرب العالمية الأولى فان جميع المراسلات السياسية وضعت تحت الرقابة من جانب الدول المتحاربة وذلك تأسيسا على حق هذه الدول فى حماية أمنها .

واحترام المراسلات الدبلوماسية كثيرا ما نص عليه فى الاتفاقيات الدولية ومن أمثلة ذلك الاتفاق الذى وقع فى ١٤ مارس ١٩٢٢ بين بيرو وفنزويلا والاتفاق المبرم بين المكسيك وانجلترا فى مايو ١٩٢٢.

٤ - التمتع بهذا الامتياز يبدأ من اليوم الذى يصل فيه الممثل الدبلوماسي الى الاقليم الدولة التى سيباشر فيها مهام وظيفته وذلك اذا ما كان قد سبق وصوله الى هذا الاقليم اخطار حكومته الى حكومة الدولة المرسل اليها بصفته الجديدة . وفى جميع الفروض فانه يبدأ من اللحظة التى يكشف فيها عن صفته كممثل لدولته لدى الدولة الاقليمية، وذلك اذا لم تكن سلطات هذه الدولة الأخيرة قد أحيطت بصفته الجديدة وهذه وهو فرض مستحيل عملا ! وهذا هو رأى الجمهور .

ولكن هناك من الفقهاء من يرى أن التمتع بهذا الامتياز يبدأ من اليوم الذى يتسلم فيه الممثل الدبلوماسى أوراق اعتماده من دولته DELPECH بينما حسب رأى آخر فان هذا الامتياز لا يثبت الا من تاريخ تقديم الممثل الدبلوماسى أوراق اعتماده الى رئيس الدولة أو الى وزير خارجية الدولة التى سيتم اعتماده لديها (TRAVERS)

ويستمر الممثل الدبلوماسى متمتعا بهذا الامتياز طالما يتمتع بصفته هذه لدى الدولة المعتمد لديها ، ذلك حتى اللحظة التى يعبر فيها حدود هذه الدولة أو حتى انتهاء المدة المحددة له لمغادرة هذا الاقليم. ولكن اذا كان هذا هو رأى الجمهور فان هناك من يرى أن التمتع بهذا الامتياز مرتبط بصفة الممثل الدبلوماسى ومن ثم فانه يزول عنه منذ اللحظة التى تزول عنه صفته كممثل لدولته لدى الدولة الاقليمية Mérignhac وهناك من يرى أن التمتع بهذا الامتياز لا يزول الا فى الفترة التى يغادر فيها فعلا effectivement الحدود، لدرجة أنه اذا ما تلكأ الممثل الدبلوماسى فى مغادرة اقليم الدولة فان الوسيلة الوحيدة أمام هذه الدولة تنحصر فى أن تقوده الى خارج حدودها Bonfils ويرى آخرون استمرار التمتع بهذا الامتياز طالما أن الممثل الدبلوماسى لم يسلم شئون وظيفته الى من خلفه فى نفس المنصب Delpech

٥ - والتمتع بهذا الامتياز يبقى قائما حتى بالرغم من قطع العلاقات الدبلوماسية ، اذ بالرغم من اعلان الحرب أو بدء العمليات الحربية بين دولة الممثل الدبلوماسى والدولة المعتمد أمامها، وذلك حتى اللحظة التى يتمكن فيها الممثل الدبلوماسى من مغادرة اقليم الدولة الأخيرة. وخلال القرن التاسع عشر جرت عادة تركيا على اعتقال الممثلين الدبلوماسيين للدول التى أعلنت الحرب على تركيا فى القصر المعروف باسم le château des sept-tours فى القسطنطينية وذلك اعتقادا من السلطات التركية أن اقامتهم فى هذا القصر يكفل أمنهم وسلامتهم أكثر مما لو تركوا يقيمون فى مقار بعثاتهم الدبلوماسية أو فى مساكنهم الخاصة .

ولكن هل يتمتع الممثل الدبلوماسى بهذا الامتياز أيضا فى الدول الأجنبية الأخرى غير الدولة المعتمد فيها وذلك فى الحالة التى يكون فيها مجبرا على اجتياز حدود تلك الدول وذلك بعد أن أفصح عن شخصيته ؟

الاجابة على ذلك ليس متفقا عليها من جانب الفقهاء ، فمن الفقهاء من يرى أن التمتع بهذا الامتياز مرتبط بالصفة التمثيلية التى لا تثبت

الا فى داخل اقليم الدولة المعتمد لديها، ولذا فان الممثل الدبلوماسى فى نظر الدول الأخرى غير المعتمد لديها لا يعدو عن كونه مجرد أجنبى عادى comme un simple particulier من هذا الرأى نذكر الفقهاء Grotius, Bynkershoek, gentilis, Zouch, Calvo, Hall........

بينما يرى آخرون من بينهم نذكر VATTEL, de Martens, Wheaton, Psadier - Fodéré

وكذلك ينضم اليهم جانب من الفقه لأن الممثل الدبلوماسى يتمتع بهذا الامتياز أيضا فى هذه الحالة لأن كل اعتداء يوجه الى شخصه يعد فى الواقع موجها الى دولته ـ ـا وينصب على رئيس الدولة الذى قلده مهام منصبه .

ولكن الفقيه VATTEL يقصر ذلك على حالة المرور البرىء La passage innocent ولذلك فانه اذا كانت الرحلة تخفى أو تحمل على الشك على أن الممثل الدبلوماسى يريد استغلال مروره فى اقليم الدولة من أجل الاضرار بالأمن الداخلى للدولة مثلا كإذكاء الفتنة الداخلية ، يكون من حق هذه الدولة أن ترفض مثل هذا المرور أو يكون من حق الحكومة الاقليمية أن تتخذ من الاجراءات ما يكفل منع وقوع مثل هذا الخطر، وذلك دون أن ترتكب أعمالا تعد اعتداء سافرا على شخص الممثل الدبلوماسى .

والممثل الدبلوماسى الذى لا تعترف له الدولة التى يريد المرور باقليمها بهذه الصفة، ليس له من الحقوق أكثر من تلك التى يتمتع بها مجرد الأجنبى العادى ، وفى خلال الحرب فانه لا يمكن أن يتمتع بالحماية الا اذا كان يحمل تصريحا بالمرور من السلطات المحلية Un sauf - conduit .

وهذا الامتياز يثبت للممثل الدبلوماسى حتى بالرغم عنه ، وذلك لأنه معترف به من قبل القانون الدولى العام لا بصفة شخصية بل على أساس أنه ضرورى لاحترام استقلال وسيادة الدولة التى يمثلها الممثل الدبلوماسى، وينبنى على ذلك أن الممثل الدبلوماسى لا يملك التنازل عن هذا الامتياز وذلك لأن التمتع بهذا الامتياز ليس حقا شخصيا للممثل الدبلوماسى كما قلنا بل أنه حق لدولته ، وأن الممثل الدبلوماسى ملزم بالتمسك بهذا الحق، لأن التمسك به مرتبط باستقلال وسيادة دولته وشرفها فى المجتمع الدولى .

وفى حالة خروج الممثل الدبلوماسى عن حدود واجباته الوظيفية فى الدولة التى يباشر فيها وظيفته الرسمية ،كأن يتآمر على شخص رئيس الدولة المعتمد أمامها أو يأتى ما يهدد أمن هذه الدولة ، أو ما يثير فيها من قلاقل، فانه فى الواقع يسىء استعمال الحصانة التى يخلعها عليه القانون الدولى

العام ، ولكن بالرغم من ذلكفان سلطات الدولة الاقليمية لا يمكن أن تخضعه لأعمال الاكراه البدنى ، ولكنها تملك فى مثل هذه الظروف أن تطلب الى دولته استدعاءه ،ولها فى حالة الضرورة أن تقوم بابعاده بعد أن تسلمه جواز سفره ويرى بعض الفقهاء مثل Pradier - Fodéré أن اساءة تمتع الممثل الدبلوماسى بحصانة الحرية والأمن l'inviolabilité يعد تنازلا ضمنيا عن هذه الحصانة .

وهذه الحصانة تتضمن حماية الممثل الدبلوماسى ضد جميع الاعتداءات التى يمكن أن تقع ضده سواء فى ذلك ما كان مصدرها الأفراد العاديون أو السلطة العامة ، والفرد الذى ينتهك هذه الحصانة يعد فى نظر قلة من الفقه مرتكبا جريمة دولية Commettrait un délit de droit international (غير صحيح؟)
وتتضمن سائر التشريعات الداخلية النص على عقاب مرتكبها . ونحيل بصدد التطورات الأخيرة على اتفاقية الأمم المتحدة لحماية الأشخاص المشمولين بالحصانات انظر القسم الرابع .
وفى حالة الاعتداء على الممثل الدبلوماسى يلزم هذا الأخير بأن يحيط حكومة الدولة التى يقيم فيها بهذا الاعتداء (وزارة الخارجية) ، وتقوم السلطات المحلية بالقبض على المتهم واستجوابه ثم تقديمه للمحاكمة أمام المحاكم الوطنية .وفى حالة تقاعس السلطات الوطنية عن القيام بواجبها هذا فانه يكون من حق الممثل الدبلوماسى أن يلجأ الى حكومته ويرفع الأمر أمامها ، وفى حالة جسامة الاعتداء فانه من الممكن أن تستدعيه حكومته .

أمثلة : فى ١٣ يناير ١٨٩٥ تعرض سفير مراكش الى سب واعتداء فى قارعة الطريق من جانب أحد جنرالات أسبانيا المحالين على المعاش، بينما كان السفير فى مهمة رسمية فى الاقليم الأسبانى .

فى ٢٤ مارس من نفس العام فان أحد اليابانيين أصاب بطلقة مسدس الممثل الدبلوماسى الصينى فى اليابان .

فى ١٩٠٠ تم اغتيال الممثل الدبلوماسى لألمانيا فى الصين فى أحد شوارع بكين بيد بعض الثوار .

فى ٨ فبراير ١٩٢٠ وفى مدينة بودابست قامت مظاهرات عدائية ضد مبنى البعثة الدبلوماسية لمملكة الصرب .

فى ١٩٢٣ خلال مؤتمر دولى معقود فى لوزان تم اغتيال أحد أعضاء البعثة الروسية ،الذين قدموا للاشتراك فى أعمال المؤتمر الخاصة بتسوية

مسألة المضايق، وذلك على يد اثنين من الروس المعارضين للثورة الروسية

وفى حالة الاعتداء الذى يقع على شخص الممثل الدبلوماسى ويكون القائم به أحد موظفى أو أحد أعضاء حكومة الدولة المعتمد لديها الممثل الدبلوماسى ، ويكون هذا الاعتداء الصارخ قام به فاعله بصفته الرسمية ، فان حكومة الدولة المعتمد لديها الممثل الدبلوماسى تلتزم بأن تقدم التعويض الكافى عن هذا الاعتداء الى حكومة الممثل الدبلوماسى ، وطريقة التعويض تختلف حسب الظروف، وقد تأخذ صورة ايضاحات صريحة explications solennelles وتقديم الاعتذار عن الحادث أو دفع تعويض نقدى وذلك فى الفرض الذى يكون الاعتداء الأدبى مصحوبا باعتداء مادى نتج عنه ضرر. وفى حالة رفض التعويض من جانب الدولة التى ينتمى اليها الممثل الدبلوماسى وذلك على أساس أنه لا يتناسب مع الضرر الأدبى أو المادى الذى لحقها ، فانها تكون فى حل من أن تلجأ الى فرض العقوبات الملائمة على الدولة الاقليمية les mesures coercitives, des représailles وقد يؤدى ذلك الى اشعال الحرب بين الدولتين . ولكن يشترط استنفاد وسائل التسوية السلمية قبل اللجوء الى فرض العقوبات على الدولة الاقليمية .

ومما تجدر الاشارة اليه أن احتلال الجزائر بالجيوش الفرنسية فى عام ١٨٣٠ كان مرده حسب زعم الحكومة الفرنسية الاهانة التى ألحقها حاكم الجزائر بالقنصل العام الفرنسى .

واحترام حرية وشخص الممثل الدبلوماسى الأجنبى يمكن أن توقف أو تستبعد فى بعض الظروف، وذلك كما لو ارتكب الممثل الدبلوماسى أعمال اعتداء ضد الأفراد ، فان هؤلاء يوجدون فى حالة دفاع شرعى فانهم يملكون دفع الاعتداء بكل وسيلة تحت متناول أيديهم ، وذلك مع ملاحظة الشروط التى يحددها القانون لاستعمال الدفاع الشرعى ، وأيضا ملاحظة أنه منذ اللحظة التى يزول فيها الخطر الداهم لأعمال الاعتداء الصادرة من الممثل الدبلوماسى فان الأفراد المعتدى عليهم يجب عليهم احترام حصانة هذا المبعوث وأن يعملوا على تعويض ما لحقه من ضرر بالطرق الدبلوماسية كأن يضعوا الموضوع فى يدى وزير الخارجية .... الخ .

وفى حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية عادية ، أو فى حالة قطع هذه العلاقات من الناحية القانونية أو الواقعية، يمكن التساؤل عن مدى احترام مبدأ l'ivialabilité هذا الموضوع عرض فى العمل عام ١٩٠٦ بين فرنسا والفاتيكان التى كانت العلاقات الدبلوماسية مقطوعة بينهما من حيث الواقع

منذ ١٩٠٤ وذلك بعد ابعاد الحكومة الفرنسية الممثل البابوى المكلف بحراسة أرشيف البعثة البابوية فى باريس وقد قوبل تصرف الحكومة الفرنسية باحتجاج الفاتيكان .

وفى أغسطس ١٩١٨ فان السلطات الروسية اقتالت على يد قواتها، التى كانت تحاصر السفارة البريطانية فى موسكو الملحق البحرى واعتقلت بعضا من الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين لدول الحلفاء ، وقد أثار ذلك دول الحلفاء خاصة انجلترا وفرنسا اللتين أعلنتا أنه اذا لم تقدم الحكومة الروسية التعويض الكافى عن الحادث واذا لم تقم بمعاقبة مرتكبى الحادث فانهما أى الحكومتين البريطانية والفرنسية تحمل أعضاء الحكومة السوفييتية مسئولية هذا الحادث .

وفى عام ١٩٢١ قدمت الى ايطاليا بعثة اقتصادية رسمية ، وكان هناك اتفاق بين الحكومة الروسية وبين الحكومة الايطالية على منح أعضاء هذه البعثة معاملة مماثلة لتلك التى يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية . ومع ذلك فان أحد أعضاء هذه البعثة التجارية الروسية الرسمية ، قد تعرض للاهانة من جانب أحد المواطنين الايطاليين ولقد فصلت فى هذا الموضوع محكمة الجنح فى روما بتاريخ ٢٠ مايو ١٩٢١ واعتبرت أن الجريمة تعد من الجرائم التى ترتكب ضد فرد عادى وليس جريمة ارتكبت ضد ممثل دبلوماسى ، وذلك لأن حكومة الجمهورية الاشتراكية الاتحادية للسوفييت الروس لم تكن قد تم الاعتراف بها قانونا en droit من جانب ايطاليا ولم تكن تربط بين الدولتين علاقات دبلوماسية .

ثانيا : الحصانة القضائية : L'immunité de juridiction

لا يخضع الممثلون الدبلوماسيون من جميع الدرجات de tout rang للقضاء الاقليمى المد والجنائى فى الدولة المعتمدين لديها وهذا المبدأ مستقر فى العمل ومعترف به من الفقه ، كذلك لا تخضع قرارات البعثات الدبلوماسية للطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أو التعويض أمام القضاء الادارى، فى الدولة المعتمدين لديها ، اذا كانت تأخذ بالقضاء الادارى cette exemption est pleinement admise par la pratique internationale. Elle est acceptée et défendue par la majorité des publicistes et des jurisconsultes.......

وأساس هذا الاعفاء هو توفير الاستقلال التام للممثل الدبلوماسى فى القيام بمهمته وأن الحماية الشخصية l'inviolabilité

لا تكفى وحدها من أجل تأمين هذا الاستقلال. ولكن الممثل الدبلوماسى يبقـــى مع ذلك خاضعا لمحاكم دولته الأصيلة التى يحتفظ فيها بموطنه القضائى، كما أن المعتدى عليه يملك أيضا الالتجاء الى حكومته رأسا أى أن هناك طريقان الاول ادارى والثانى قضائـــى .

ويبدأ تمتع الممثل الدبلوماسى بتلك الحصانة القضائية من تاريـــخ وصوله الى اقليم الدولة التى سيعتمد لديها وتمتد حتى يخرج من هذا الاقليـــم أو بعد انقضاء المهلة الممنوحة له من أجل مغادرة الاقليم بشرط أن تكون كافية من أجل ترتيب شئونه ومغادرة اقليم الدولة المعتمد لديها .

حصانة الممثل الدبلوماسى فى دولة أخرى غير المعتمد فيها

يختلف الفقهاء فى تقرير هذه الحصانة ، فمنهم من يرى الاعتـــراف بها لأن انكارها يشكل اعتداءا على حقوق الدولة المرسلة والدولة المرســـل اليها . ولكن جمهور الفقـــه يرى العكس ويطالب بخضوع الممثل الدبلوماسى فى مثل هذا الفرض للقضاء الاقليمى وذلك لأنه فى مواجهة الدولة الغيريفتقـد الممثل الدبلوماسى صفته التمثيلية التى هى أساس الاعتراف له بتلـــك الحصانة القضائية car il n'a vraiment vis-à-vis de ce pays aucun caractère représentatif

وهذا الحل يتفق أيضا مع أعمال معهد القانون الدولى عام ١٨٩٥ ، حيث أن أمر خضوع الممثل الدبلوماسى أو عدم خضوعه لقضاء الدولة الغيـــر يكون متروكا لمحض ارادة هذه الدولة - وان هى منحته هذه الحصانة فانمـــا تكون بصدد عمل من أعمال المجاملات par pure courtoisie (راجـــع annuaire de l'institut , T. XIV, P. 239

وموقف الحكومة الفرنسية فى هذا الصدد غير واضح فتارة هى تعتبـــر الممثل الدبلوماسى الأجنبى لدى دولة أخرى مجرد أجنبى عادى، قرار الحكومة الفرنسية فى ١٨٥٤ التى اعتبرت الممثل الدبلوماسى للولايات المتحدة فـــى مدريد comme un simple particulier بينما نجد وزارة الخارجيـــة الفرنسية فى عام ١٩٠٠ تقرر أن :

"L'agent diplomatique qui traverse le territoire français pour accomplir sa mission à l'étranger ou pour retrouver rendre compte à son gouvernment doit être assimilé à l'agent diplomatique accrédité et par suite doit être exempté de la juridiction locale".

موقف الممثل الدبلوماسي لحكومة غير معترف بها الا اعترافا واقعيا:

يرى الفقه أنه اذا وجد ممثل لحكومة في دولة لا تعترف بهذه الحكومة الا اعترافا واقعيا de facto فان مثل هذا الممثل الدبلوماسي لا يتمتع بالحصانة القضائية ، وهذا هو ما ذهبت اليه المحاكم في انجلترا عام ١٩٢١ طبقا لرأى وزارة خارجيتها Foreign Office في موضوع Krassine الممثل الرسمي للحكومة السوفييتية التي لم تكن انجلترا تعترف بها بعد اعترافا قانونيا de. jure

الاعفاء من القضاء الجنائي L'exemption de la juridiction criminelle

يعد هذا الاعفاء مسلما به، عملا، من جميع الدول ، وأيضا من جانب الغالبية الساحقة من الفقهاء وان كانت القلة النادرة تنكره ولكن لا يعتد برأيها .

تعليل هذا الاعفاء : اختلاف :

(١) عند Grotius وآخرون أساسه l'exterritorialité.

(٢) حسب رأى Barbbeyrac, Burlamaqui, Themasius فان هذا الاعفاء يؤسس على اتفاق ضمني بين الدولتين ويستفاد هذا الاتفاق من واقعة ارسال الممثل الدبلوماسي ومن واقعة استقباله . لكن هذا الرأى يجعل الحماية القضائية للممثل الدبلوماسي تحت رحمة رئيس الدولة الذى يمكنه أن يفسخ الاتفاق وتزول بالتالي الحماية القضائية .

(٣) يرى الفريق الثالث أن أساس الاعفاء يكمن في الحصانة الشخصية l'invi labilité المعترف بها للمثل الدبلوماسي وأيضا في أن هذه الحصانة القضائية لابد منها من أجل توفير الاستقلال والحرية اللازمين لقيام الممثل الدبلوماسي بوظيفته دون تسلط من السلطات الاقليمية .

والاعفاء من القضاء منصوص عليه بصريح العبارة في بعض القوانين الداخلية ، ولكن ما طبيعة هذه النصوص ؟ (راجع المصادر في القسم الأول من هذا المؤلف).

التنازل عن الحصانة :

(١) هذه الحصانة من النظام العام والمحكمة تحكم بعدم اختصاصها من تلقاء نفسها .

(٢) لا يملك الممثل الدبلوماسى التنازل عنها لأنها مقررة لصالح حكومته وليس لشخصه ومن ثم يتبين أن مصدر التنازل عنها من الحكومة .

ويرى البعض أنه يحق للممثل الدبلوماسى التنازل عن حصانة أفراد أسرته . وان كانت الحكومة البلجيكية قد استلزمت أن يصدر التنازل السابق فى مثل هذا الفرض من الحكومة أيضا .(ومن أمثلة ذلك قضية ابن القائم بأعمال البعثة الدبلوماسية ببروكسل عام ١٩٠٦).

الأعمال التى تشملها الحصانة :

(١) الأعمال السابقة على تعيينه فى منصبه والتى لم تنته فيها الاجراءات قبل هذا التعيين .

(٢) الأعمال التى ارتكبت أثناء الخدمة ولكن الاجراءات امتدت أو لم تبدأ حتى انتهاء الخدمة .

(٣) يرى بعض الفقهاء التفرقة بين الجرائم الجسيمة les grands crmes والجرائم البسيطة les crimes legers ولكن هذه التفرقة حسب غالبية الفقه يجب رفضها لأن التفرقة بين هذين النوعين من الجرائم يؤدى الى تحكم السلطات الاقليمية وبالتالى الى النيل من استقلال الممثل الدبلوماسى.

كيفية الحصول على تعويض من الممثل الدبلوماسى :

الاعفاء من الخضوع للقضاء لا يعنى عدم تجريم الفعل واعتباره عملا مشروعا وانتفاء مسئولية فاعله ، بل ان المسئولية تبقى كاملة ويكون من حق المعتدى عليه أن يلجأ الى حكومة الممثل الدبلوماسى من أجل الحصول على التعويض . ويتم الحصول على التعويض بالطريق الدبلوماسى ويرى جانب من الفقه أن محو آثار الفعل عن طريق التعويض يعد عملا دوليا . les reparations à fournir deviennent une affaire internationale. Le gouvernement local reclame, par voie diplomatique, l'application du chatiment mérite.

هل هناك اعفاء من الجرائم التى يرتكبها الممثل الدبلوماسى ضد أمن الدولة ؟

هناك من الفقهاء BARBEYRAC يرى إنتفاء الحصانة القضائية فى هذا الفرض ، ولكن جمهور الفقهاء يرى أن للدولة أن تستعمل كل الوسائل

الكفيلة التى تؤدى الى حمايتها من الخطر الذى يتهددها من النشاط الـذى يقوم به الممثل الدبلوماسى الأجنبى ، لأنها تكون فى حالة دفاع شرعـى، وذلك اما عن طريق فرض الحصار على مقر البعثة الدبلوماسية أو غير ذلك ، ولكن عندما يصبح الممثل الدبلوماسى عاجزا عن الاضرار بالدولة تطلب منه فـى الحال مغادرة اقليمها ، بل أيضا فان لها أن تقوده حتى حدودها وتتركـه يغادر اقليمها. ولكن عدم احترام القانون الدولى من جانب الممثل الدبلوماسى لا يبيح للدولة أن تخل هى أيضا بقواعد هذا القانون وتعمد الى محاكمتـه أمام محاكمها .

"Si le diplomate viole le droit de gens, et il n'en resulte pas pour le gouvernment le droit d'en faire autant" cF. De Martin: Causes celèbres du droit de gens; T. 1, P. 139.

خضوع الممثل الدبلوماسى للقانون الاقليمى وضرورة مراعاة القوانين واللوائح الخاصة بالمرور وبالأمن المدنى :

لا يجبر الممثل الدبلوماسى على أداء الشهادة أمام المحاكم الجنائية ويمكن أن يرسل بشهادته مكتوبة الى المحكمة أو الى سلطة التحقيق ولكـن لا الزام عليه فى ذلك فله أن يمتنع من ذلك أيضا ،كذلـك لا يمكن لقاضـى التحقيق أن يطلب من الممثل الدبلوماسى المثول أمامه من أجل استجوابـه أو سؤاله ولكن يقوم المحقق بالانتقال بنفسه الى مقر البعثة الدبلوماسية .

ولا يحـق للسلطات الاقليمية أيضا القيام بتحقيق فى حالة موت أحد أعضـاء البعثة الدبلوماسية . وهو هو ما حصل فى عام ١٩١٦ بصدد موت السكرتيـر الأول للسفارة الايطالية فى لندن فى غرفة بفندق ، حيث اعترض السفيـر الايطالى على قيام السلطات الانجليزية باجراء تحقيق فى هذا الحادث متمسكـا بالحصانة القضائية للممثل الدبلوماسى .

(ويتمتع بالحصانة القضائية الجنائية أعضاء البعثة الدبلوماسيـة أيـا كانت درجاتهم، وكذلك الوظيفة الرسمية للبعثة الدبلوماسية والى أفراد أسرهم غيرأن تمتع الموظفين غير الرسميين للبعثة مثل الخدم محل خلاف فى الفقه (ـ ٩٤٥ ـ خدم- طباخ ـ سائق ـ سايس) Cocher

ويجمع الفقه على أن العمل قد جرى بين الدول على اعفاء رئيـس البعثة الدبلوماسية من القضاء الداخلى . ويرى جمهورهم أن هذا الأعفاء فيما يتعلق علـى وجه الخصوص بالأعمال والوقائع التى يأتيها رئيس البعثة باعتبـاره

شخصا عاديا لم يكن محل اتفاق بين جميع الدول .

Il est tout à fait comprehensible que l'exemption de la juridiction de laquelle nous allons nous vouer maintenant ait essentiellement pour objet l'actif et les faits accomplis par le chef de mission comme personne privée, en dehors de l'exemption de sa fonctions.

فبالنسبة لاعفاء رئيس البعثة الدبلوماسية من القضاء الداخلي يمكن أن نشير الى قضية **L'affaire de Lesie, évêque de Ross** الذي كان سفيرا لماريا ستوارت ملكة اكوس **ECOSSE** لدى بلاط انجلترا خلال اعتقال الملكة ماريا ستوارت في انجلترا فقد سمح لهذا السفير في أن يستمر في تمثيلها (أي الملكة) لدى البلاط الانجليزي وقد تآمر هذا السفير ضد ملكة انجلترا ، الملكة اليزابيث عندئذ تم اعتقاله وطرحت الحكومة الانجليزية موضوعه على خمسة من كبار العلماء القانونيين في السوال الآتي :

في الحالة التي يتضامن فيها سفير مع خائن ، ويساعده أو يشجعه ، وذلك عن علم بالخيانة التي ارتكبت ضد الأمير الذي اعتمد لديه وفي مملكته ألا يمكن عقاب هذا السفير بواسطة الأمير الذي في مملكته وضده قد ارتكبت الخيانة أو المؤامرة التي مهدت لهذه الخيانة ؟ ولقد أجاب الفقهاء الخمسة على السؤال السابق بأن مثل هذا السفير يخضع للقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها . راجع **Mc Nair, International law, opinions, 1, P. 186ss.**

وأيضا طبق البابا بول الثالث القاعدة السابقة على السفير الأسباني **Garcilas de la Véga** عندما أمر باعتقاله في ١٨٥٥ ، بعد أن وجدت في حوزة هذا السفير خطابات تطلب من نائب ملك نابولي القيام بحرب ضد البابا بول الثالث .

وبخصوص الحصانة الدبلوماسية لرئيس البعثة الدبلوماسية في الشئون المدنية والتجارية فهناك أمثلة كثيرة للحالات مانعت فيها الدول في أن تمنح رئيس البعثة الدبلوماسية الحصانة القضائية أيضا .

وفي مؤلفه **De fore legatorum** يشير الفقيه **BYNKRTSHOEK** الى أنه حتى منتصف القرن السابع عشر ، كانت المحكمة العليا في هولندا ترفض الاعتراف بالحصانة القضائية للسفير بالنسبة للأعمال

التى لا تتعلق بوظائفه الرسمية. ولقد طبق ذلك عام ١٦٤٤ على سفير ملك السويد فى هولندا .

وفى أسبانيا صدر قانون فى ١٥ يونيو ١٧٢٧ قضى بأن السفير لا يتمتع بالحصانة القضائية الا بالنسبة للعقود التى أبرمها قبل اعتماد أوراقه أما ما عدا ذلك من "Les dettes, les affairs et les conventions privées qui auraient été contractées pendant l'exercice des ses fonctions".

فانه يخضع بالنسبة لها للقضاء الاقليمى، وذلك لأن منحه الحصانة بالنسبة لهذه الأعمال يعد مخالفا للعدالة وللمنطق الطبيعى
serait contraire à la justice et à la raison naturelle"

وأيضا يمكن الاشارة الى موقف ملك فرنسا لويس الخامس عشر بخصوص قضية الممثل الدبلوماسى البارون دى ريش Le Baron de Wrech الذى كان ينوى مغادرة باريس قبل سداد الديون التى أبرمها ، الأمر الذى جعل دائنيه يلجأون الى الحكومة الفرنسية ويضعون الأمر فى يديها ، التى رأت أن موقفهم سليم من الناحية القانونية ، وأعطت الأمر بعدم تسليم السفير جواز سفره . وخلال ذلك توجه محضر un huissier الى الممثل الدبلوماسى وسلم اليه اعلان un exploit وفى الرد على احتجاج الهيئة الدبلوماسية فى باريس على تصرف الحكومة الفرنسية ، أجاب الملك لويس الخامس عشر بأنه يتمسك بالحصانات المتعلقة بالصفة الرسمية للممثل الدبلوماسى
les immunités attachées au caractère Sacré de

ولكنه مع ذلك لا يرى أن فى تصرف الحكومة الفرنسية مساسا بحقوق وامتيازات السفراء . ولقد جاء رد الملك مشفوعا بمذكرة لوزير خارجية فرنسا جاء فيها أن الحصانة القضائية للسفراء لا تكون الا بالنسبة لشئون وظائفهم العامة leurs fonctions publiques ، وأن أموال السفير التى تكون حيازتها لازمة للقيام بهذه الوظائف "qui sont immédiatement nécessaires à l'exercice de ses fonctions. هى التى تتمتع بالحصانة القضائية .

ويمكن أيضا أن نشير الى قضاء محكمة النقض الايطالية بتاريخ ٢٠ أبريل ١٩١٥ فى القضية المعروفة باسم L'affaire Rinaldi حيث جاء به : "Les agents diplomatiques ne peuvent être assujettes à la juridiction territoriale pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. Mais le doute sur telle immunité se pose pour les actes qu'ils accomplissent comme personne privées".

"Si le respect que tout Etat civil doit à ceux qui représentent auprès de lui le pouvoir souverain d'un Etat étranger, aussi que la courtoisie dans les relations internationales, imposent la reconnaissance de l'exterritorialité et de l'immunité personnelle des envoyés étrangers, ces raisons tombent lorsque les envoyés étrangers se lient par de rapports de pure droit privé dans le pays où ils sont accrédités, c'est à dire contracrent des obligations actives ou passives qui n'ont absolument rien à faire avec leur mission....... Dans un cas pareil don devra admettre aussi la légitimité de mesures d'exécution sur leurs biens, si ces biens se trouvent sur le territoire national, mais en dehors des sièges de leurs bureaux et de leurs demeurs privés.

وهذه التطبيقات التاريخية التى أشرنا اليها مازالت لها أهميتها المعاصرة فى دائرة العلاقات الدبلوماسية ، كما أنها تركت بصماتها الواضحة على أفكار الفقه الحديث فيما يتعلق بالأساس القانونى للحصانات الدبلوماسية حيث سادت نظرية مصلحة الوظيفة الدبلوماسية ، مما أثر بالتالى عند صياغة اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية كما شرحنا ذلك تفصيلا فى القسم الثانى من هذا المؤلف .

ومن ذلك أيضا ما جاء فى حكمة محكمة النقض الايطالية فى القضية COMINA C.K.T. بتاريخ ٢١ يناير ١٩٢٢ :

"On doit reconnaitre que le représentant d'un gouvernement étranger est sujet à la juridiction civile du Royaume rien tous les actes qui rentrent dans la

compétence de nos tribunaux selon le droit commun.....
sauf dans le cas où l'aurait vraiment agi en qualité de
représentant de l'Etat étranger où mieux encore dans
l'accomplissement des tâches qui lui auraient étéconfiées
par son gouvernement".

وبالرغم من ذلك فان القاعدة التى استقرت فى العلاقات الدولية ، والتى يدافع عنها فقه القانون الدولى ، هى أن رئيس البعثة الدبلوماسية يتمتع بالاعفاء من الخضوع للقضاء الاقليمى للدولة المعتمد فيها ، وذلك بصورة عامة ، أى سواء فى المواد الجنائية أو المدنية أو التجارية أو الادارية أو الأحوال الشخصية ودون تفرقة بين أعمال الوظيفة والأعمال الخاصة . وفى المؤلفات التقليدية يفيض المؤلفون فى تأصيل هذه القاعدة التى يدافعون عنها .

وفى ١٥٨٤،فان سفير أسبانيا Bernardin de Mondoza لدى الملكة اليزابيث ملكة انجلترا تآمرلادخال قوات أجنبية لاسقاط الملكة اليزابيث .وقد طلبت الحكومة الانجليزية من اثنين من كبار القانونيين: Albericus gentilis أستاذ القانون الرومانى فى جامعة اكسفورد ، والفقيه الفرنسى HOTTMAN ، طالبة منهما هل من الممكن ، طبقا لمبادىءالقانون الدولى محاكمة ومعاقبة السفير الأسبانى أمام المحاكم الانجليزية ؟ وقد أجاب الفقيهان بعدم امكان ذلك ، بل يجب طرده وارساله الى رئيس دولته حتى يقوم بمعاقبته . وأن الحكومة الانجليزية تملك فقط طرده وابعاده عن اقليمها مستعملة فى ذلك القوة اذا اقتضى الأمر .

وفى ١٥٨٧ فان السفير الفرنسى L'Aubespine فى انجلترا، اشترك فى مؤامرة ضد الملكة اليزابيث ، ولم تقم الملكة بمعاقبة هذا السفير ، بل اكتفت بالتنبيه بأن سلوكه غير مقبول. ويستخلص الفقه من هاتين الواقعتين الى أنه منذ نهاية القرن السادس عشر استقر القانون الدولى العام على عدم اخضاع رئيس البعثة الدبلوماسية الى المحاكم الجنائية فى جميع الحالات . كما أنهم يضيفون الى ذلك أن هذه القاعدة نص عليها صراحة فى التشريعات الداخلية لعدد كبير من الدول . وهذا يعنى اعتراف الحكومات صراحة بهذه القاعدةويستشهدون بمذكرة للحكومة الفرنسية خاصة بالحصانات المعترف بها فى فرنسا الى هيئة الممثلين الدبلوماسيين الأجانب حيث جاء فى هذه المذكرة

أنه لا يمكن التشكيك أنه حسب ما استقر عليه رأى أعضاء الجماعة الدولية من أن الممثل الدبلوماسى :

échappant à tout application de la loi pénale...., qu'ils puissent être inculpés comme auteurs, coauteurs ou complices et quelle que soit la nature de l'infraction, délit, contraventions, délit - crime, soit contre les particuliers soit contre le crédit de l'Etat.... Toute pour suite à fin répressive est impossible à lincontre des représentants diplomatiques des gouvernments étrangers" cF. UN., lois et règlements, P. 121.

ويستندالفقه الىماقرره معهد القانون الدولى فى المادة ١٢ من اللائحة التى أقرها عام ١٨٩٥ ، وفى المادة ١١من القواعد التى وافق عليها فى ١٩٢٩، وتقرير اللجنة الفرعية التى عهد اليها بدراسة موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من قبل لجنة الخبراء الذى عينتهم عصبة الأمم بخصوص تقنين القانون الدولى والموءتمر السادس للدول الأمريكية فى المادة ١٩ من الاتفاقية التى أقرها هذا الموءتمر الخاصة بالممثلين الدبلوماسيين م ١٩ من المشروع الذى أعدته مدرسة هارفارد للقانون وأيضا م ٢٩ من مشروع لجنة القانون الدولى الذى اعتمد فى ١٩٥٨ ، كل الأعمال السابقة توءكد وجود القاعدة الطبيعية السابقة الخاصة باعفاء الممثلين الدبلوماسيين من الخضوع لولاية المحاكم الجنائية الاقليمية .

ويلاحظ أن الحكم الذى أصدرته محكمة النقض الايطالية عام ١٩٢٢، قد آثار اهتمام الهيئة الدبلوماسية فى روما وقد جاء فى الاحتجاج الذى قدمه باسم هذه الهيئة سفير فرنسا بالتنسيق مع عميد الهيئة أن :

"Cette décision est en contradiction avec la règle communement admise jusqu'ici et suivie en pratique par tous les Etats....."

وقد أثر هذا الاحتجاج فى الرأى الذى أصدرته محكمة النقض الايطالية بدوائرها المجتمعة بتاريخ ١٨ يناير ١٩٤٠ بخصوص القضية **L'affaire de MEEUSC.**

FORZANO

حيث أننا نجد الدوائر المجتمعة بعد أن أشارت الى احتجاج هيئة الممثليـــن الدبلوماسيين ضد حكم محكمة النقض عام ١٩٢٢ وبعد أن أشارت كذلك الى ماجرى عليه العمل بين الدول ، جاء في الحكم ما يلي :

"Le concours des susdits éléments spécifiques, dont le contrôle n'échappe pas à l'examen de ce collège suprême, et qui sont d'expression concrète du droit des gens, démontre évidemmant l'existence de la norme invoquée par le demandeur. Pour les motifs, et en l'absence des dispositions contraires de la loi interne, ou l'on trouve au contraire des indices d'adhésion, il faut admettre que le principe d'après lequel les agents diplomatiques accrédités dans notre pays sont exempts de la juridiction civile italienne s'applique en Italie, même à l'égard d'actes relatifs aux nécessités de leurs affairs privées".

ومنذ صدور هذا الحكم ، لم تظهر في القضاء الايطالى أية سابقـــة تناقض حكم الدوائر المجتمعة لمحكمة النقض الايطالية السابق الاشارة اليه بما في ذلـــك الأحكام العديدة التى أصدرتها محكمة روما في حكمها في ٦ مايو ١٩٤٠ الخاص بالقضية L'affaire Cholam Samsani C. Societa Urbe وحكمها بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٥٢ في القضية L'affaire lagos carmona C. Soc. ARETAUSA وحكمها بتاريخ ١٣ يوليو ١٩٥٢ في قضية Baggianini film C. Reist والحكم الصادر في ٢٠ نوفمبر ١٩٥٣ في القضيـــة Soc. Vivai, Indistriali di Roma C. Légation de l'Arabie Saoudite

ويرى جمهور الفقهـــاء أن الحصانة القضائية المذكورة تطبق أيضا بخصوص المسائل المدنية وأن ذلك قد ورد النص عليه صراحة في أعمال لجنة الخبراء التابعـــة لعصبة الأمم الخاصة بتقنين القانون الدولى وفي م ١٩ من اتفاقية لاهاى ١٩٢٨ ، والمادة ٢٩ من مشروع لجنة القانون الدولى عام ١٩٥٨.

ولكن من المؤكـــــــــد الآن ، أن الإعفاء من الخضوع للقضـــــــاء الجنائي يعد قاعدة عامة لا يرد عليها أي استثناء ، بينما اعفاء رئيس البعثة الدبلوماسية من الخضوع للقضاء المدني الاقليمي ليس مطلقاً ، بل ترد عليه الاستثناءات الآتية :

١ - بخصوص الدعاوى العينية الخاصة بعقار يقع على اقليم الدولـــة المعتمد فيها الممثل الدبلوماسي actions réelles concernant un immeuble situé sur le territoire de l'Etat accréditaire dont l'invoqué diplomatique est propriétaire à titre privé et non pour le compte de son gouvernement aux fins de la mission.

٢ - الدعاوى المتعلقة بمهنة حرة أو نشاط تجاري يقوم به الممثـــل الدبلوماسي في الدولة المعتمد فيها .

٣ - الدعاوى المضادة التي تقدم ضد الممثل الدبلوماسي أثنـــاء السير في دعوى رفعها هذا الممثل الدبلوماسي وهو ما يطلق عليـــــــه La demande ou action reconventionnelle

ويرى فريق مـــن الفقهـــــاء كذلـــك أن هناك استثناءات أخرى يشير اليها الكتاب عادة ، ولكن رأيا آخر لا يرى مسايرة هؤلاء الشـــراح لأنها ليس لها ما يؤيدها فيما جرت عليه علاقات الدول .

d'autres exemptions, dont on a porté parfois dans la doctrine, ne paraissent au contraire trouver aucun support dans la pratique internationale" P. 99.

ويذكر في هذا الخلاف الفقهي الأمثلة الآتية : الدعوى الخاصة بتركة التي يكون الممثل الدبلوماسي منفذا لها exécuteur testamentaire أو مديرا للتركة administrateur أو وارثا héritier أو موصى لـــه légateur . ويلاحظ أن الاستثناء الخاص بهذه الدعاوى الذي ورد في م ٢٩ من مشروع لجنة القانون الدولي ١٩٥٨ قد اعترض عليه من جانب الولايات المتحدة ولكن أخذت به صراحة اتفاقية العلاقات الدبلوماسية كما سبق أن شرحنا ذلك فـــي القسم الثاني .

وفقا لمـــــا ســـبق ، يناقش المؤلفون الآراء القائلة بأن الاعتـــراف بوجود استثناءات على قاعدة القانون الدولي العام التي تقضي باعفاء الممثـــل الدبلوماسي من الخضوع للقضاء المدني الاقليمي يتناقض مع وجوده هذه القاعدة

لأنه يؤدي الى شل هذه القاعدة واضعاف كل مظاهر تطبيقها، ويرد المؤلفون على ذلك بقولهم ان القانون الدولي العام عندما اعترف بقاعدة اعفاء الممثل الدبلوماسي من الخضوع لولاية المحاكم المدنية فقد حدد حدود هذا الاعفاء وذلك باخراجه طائفة من الدعاوى المدنية أو التجارية أو الادارية أو الأحوال الشخصية من دائرة هذا الاعفاء وترك للدول حرية الاتفاق على ما خالف ذلك، أي أن الدول تملك اما في قوانينها الداخلية أو في الاتفاقات الدولية التي تبرمها، أن تشمل هذه الدعاوى بالاعفاء من الخضوع للمحاكم الاقليمية،لكن في حالة عدم وجود نصوص في القانون الداخلي للدولة الاقليمية أو في حالة عدم ارتباطها باتفاق دولي يعمم الحصانة القضائية بالمعنى السابق ، فلا يجوز للدولة الأجنبية، ولا لممثلها الدبلوماسي ، أن تدفع اختصاص القاضي الاقليمي مؤسسة ذلك على الحصانة القضائية، لأن القانون الدولي العام لايعترف بالحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي في هذه الحالات التي يعالجها الشراح على أساس أنها استثناءات ترد على القاعدة العامة المقررة في هذا الصدد في القانون الدولي العام .

<u>والحصانة القضائية مقررة في القانون الدولي العام لصالح الدولة التابع لها الممثل الدبلوماسي وليس الممثل الدبلوماسي الا المستفيد المادي من هذه الحصانة</u> <u>Le représentant diplomatique n'est que le bénéficiaire matériel de l'immunité de juridiction locale</u>

ويرتب الفقه على ذلك نتيجة قانونية هامة وهي أن التنازل le renonciation من الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسي لا يكون صحيحا الا اذا صدر من جانب حكومته أو يكون قد صدر عن الممثل الدبلوماسي نفسه بشرط حصوله على تصريح بذلك من حكومته avec l'autorisation de son gouvernement .

ويشار في ذلك الى بعض الأحكام الداخلية والى م ٢٩ من اتفاقية لاهافان ١٩٢٨ وأيضا م ٢٦ من مشروع جامعة هارفارد الأمريكية . لكن الفقه يرى أنه لا يشترط دائما التصريح أو التنازل الصريح من جانب حكومة الممثل الدبلوماسي ، أي أن التنازل يمكن أن يستخلص من واقعة رفع الممثل الدبلوماسي دعوى أمام المحاكم الاقليمية .

ولكن لا يمكن الأخذ هنا بالقاعدة المقررة في القوانين الداخلية والتي تقضي بأن عدم حضور المدعى عليه يعتبر قبولا منه باختصاص المحكمة. وعلى ذلك فان عدم حضور الممثل الدبلوماسي La non-comparution de l'envoyé diplomatique في دعوى مرفوعة ضده أمام احدى محاكم الدولة المعتمد لديها لا يمكن تفسيره على أنه بمثابة قبول منه لولاية القاضي الداخلي

وهذا ما أشارت اليه صراحة محكمة النقض الفرنسية فى حكمها الصادر بتاريخ ٥ فبراير ١٩٥٤ فى القضية l'Affaire Franco-Franco حيث جاء به : "La non-comparution de l'agent diplomatique mis en cause ne saurait être considérée comme constituant de sa part une acceptation positive et régulière de la juridiction Paisie" Elunet, 1954, P. 782.

هل من الممكن العدول عن التنازل ؟

طبقا لآراء بعض الحكومات ، التنازل عن الحصانة القضائية للممثل الدبلوماسى يمكن دائما العدول عنه . من ذلك ما ذهبت اليه حكومة الباكستان فى مذكرة لها خاصة بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية قدمتها الى الأمم المتحدة والتى جاء بها :

"Le diplomate étranger... peut invoquer l'immunité à n'importe quelle phase de la procédure avant l'exécution du gugement" U.N. lois et règlements, P. 227.

وهذا الرأى أقرته أيضا المحكمة العليا فى الأرجنتين بتاريخ ١٤ أبريل ١٩٠٥ فى لوحة l'Affaire راجع بخصوص هذه القضية Hillhouse, (Zauter-pacht, International law Riperts, 1955, P. 538 s.

ومن ذلك أيضا حكم محكمة السين المدنية فى القضية Duval C. de Maussubré بتاريخ ٨ مارس ١٨٨٦ القاضى برفض القضية المرفوعة ضد الوزير المفوض لأمير موناكو فى باريس الذى بعد أن ترافع بخصوص موضوع القضية ، عاد وتمسك بحصانته القضائية حيث جاء فى هذا الحكم أن :

"Les exceptionts basées sur l'application du principe de l'exterritorialité peuvent être invoquées en tout état de cause" راجع Elunet, 1886, P. 592.

ولكن هناك ما يناقض الرأى السابق ، من ذلك ما ذهبت اليه حكومة هولندا من أنه Si le gouvernement renonce à l'exterritorialité de son invoyé il ne peut plus plaider ensuite ce privilège devant un tribunal" UN. lois et règlements, P. 197.

ومن ذلك أيضا الحكم الصادر فى انجلترا من محكمة The court of
lominon Pleas بتاريخ ٣١ ينّاير ١٨٥٤ فى قضية Taylor C. Best Drouet
and Sparling وأيضا الحكم الذى أصدرته محكمة King's Bench
Division فى ١٩٢٩ فى قضية Dickinson C. Del Solar
وأيضا يمكن أن يقال أن لجنة القانون الدولى قد انحازت الى هذا الاتجـــاه
الأخير ، حيث جاء فى التعليق المصاحب للمادة ٣٠ من مشروعها ما يلى :

Il va de soi que le procès, quelle que soit l'instance où il se deroule, est considéré comme un tout et que l'exception d'immunité ne saurait être invoquée en appel s'il y a une renonciation expresse ou tacite, en première instance" NU. Annuaire, 1958, 2, P. 103, n. 5 du commentaire).

اعفاء الممثل الدبلوماسى وأمواله من جميع اجراءات الحجز التى تقوم بهـــا السلطات المحلية (يقصد بذلك الحصانة الشخصية للمثل الدبلوماسى وأمواله):

يعالج هنا الفقه عادة الموضوعات الآتية :

١ – أمثلة لحالات وقع فيها اعتداء على الممثل الدبلوماسى واعتذرت الحكومات عن ذلك .

٢ – يرى جانب من الفقه عدم الأخذ بالرأى القائل بأن الحصانة القضائيـــة للممثل الدبلوماسى تؤدى الى عدم افراد الحصانة الشخصية وأموال الممثـــل الدبلوماسى بقاعدة متميزة لأن الأولى تتضمن فعلا الحصانة الثانية . ويـــــرى أن مما يؤكد ذلك أنه فى حالة التنازل من الحصانة القضائية فان الحكم الـــــذى يصدر لا يمكن تنفيذه على شخص الممثل الدبلوماسى ولا على أمواله ، بل لابد لذلك مر ـــازل جديد فى هذا العدد . وفى هذا المعنى صيغت الفقرة الرابعة من المادة ٣٠ من مشروع لجنة القانون الدولى.

راجع NU. Annuaire, 1958 - 2, 101-102

٣ – كذلك فان حصانة شخص الممثل الدبلوماسى وأمواله لا تقتصر علـــى حمايته ضد الأحكام التى تصدر ضده بل تمتد أيضا الى جميع الاجراءات التـــى تقوم بها السلطات الادارية أيضا .

٤ – أيضا عدم اجباره على أداء الشهادة – وتشمل التزام الدولـــة بحماية شخص الممثل الدبلوماسى .

٥ - الحصانة السابقة لا تعنى عدم خضوع الممثل الدبلوماسى للقانـون الداخلـــى .

٦ - الحصانة السابقة تستلزم أن يكون الشخص معتمدا على أساس أنـه ممثل دبلوماسى للدولة، ولا أهمية بعد ذلك فى تطبيق الحصانات السابقة لدرجة رئيس البعثة الدبلوماسية . وهذه الحصانات تسرى طيلة فترة اعتماد رئيـــس البعثة فقط .

بعض التطبيقات القضائية الحديثة فى أحكام المحاكم الداخلية الأجنبية :

١ - قضايا الاعسار والافلاس[1] : Bankruptcy

لما كان الافلاس من مسائل الاجراءات البحتة لدى المحكمة ، فان السفراء وأعضاء السفارات الذين يتمتعون بحصانة القضاء المدنى لا يمكن اشهار افلاسهم.

٢ - اقتحام مقر البعثة الدبلوماسية : Franchise de l'hôtel P. 386

فى السابع من ديسمبر ١٩٥٦ وجهت سفارة الولايات المتحدة فى بـــراج مذكرة الى حكومة تشيكوسلوفاكيا جاء بها ما يلى :

"It has been noted for some weeks that uniformed police stationed at the entrance to the chancery have been interfering with visitors to the Embassy, requiring them to produce identity documents, making notes from such documents and on occasion questioning them. The interference even extended to American citizens and members of other diplomatic missions in Prague attempting to enter the chancery.

"The Embassy considers this action entirely unwarranted and requests that action be taken to bring about its prompt termination"

---

(1) Diplomatic Immunities -Some Minor points, by A.B. Lyons British year Book...., 1958, 368-74

ويلاحظ أن الغرض الواضح من تصرف البوليس التشيكي السابق هـــو الكشف عن شخصية أولئك الذين يتصلون بالسفارة وما اذا كان من الممكن التحقق من طبيعة هذا الاتصال .

والقاعدة التي تقضي بأن مباني السفارة لا يمكن للبوليس أو غيره مـن موظفي الدولة المستقبلة دخوله بغير تصريح صريح من رئيس البعثة تعد مـن القواعد التي لا يدور حولها أي شك . ومن ناحية أخرى من اليسير النظر الـى هذا الاجراء على أنه انكار لحرية الاتصال التي يجب على الدولة المستقبلـة أن تحترمه لكل بعثة .

٣ ـ التفرقة في نطاق الحصانة القضائية بين الممثل الدبلوماسي والقنصلي[1]:

كان على محكمة جنوب نيويورك The U.S. District court for the Southern أن تفصل في التفرقة بين المركز القانوني للممثـل الدبلوماسي والقنصلي ، وأثر التغيير على ولاية المحكمة ونطاق الدعاوى، وأثر الشهادة التي تصدرها وزارة الخارجية الأمريكية .

ويتعلق الأمر بدعوى سب وقذف Action for libel بدأت في ١٧ مارس ١٩٥٦ ، بخصوص خطاب كتب الى نيويورك تيمز في ١٢ مارس ١٩٥٦ بواسطة القنصل العـام لفنزويلا في نيويورك، وفي ١٠ أبريل ١٩٥٦ كتب سفير فنزويلا الـى وزارة الخارجية الأمريكية ، مبينا أن القنصل قد كتب الخطاب موضوع الدعـوى باعتباره ممثلا لجمهورية فنزويلا as a responsible agent of the republic of Venzuela وطالب وزارة الخارجية الأمريكية بأن تطلب وقف الدعوى نظرا للوضـع القانوني للمدعى عليه . وفي ١٣ أبريل ١٩٥٦ تم تعيين المدعى عليه ممثـلا لجمهورية فنزويلا لدى الأمم المتحدة بدرجة مبعوث فوق العادة ووزير مفـوض Envoy extraordinairy and Minister plenipotentiary وبهذه الصفة سلمـت اليه وزارة الخارجية الأمريكية بطاقة تحقيق شخصية مبينا بها أنه يتمتـع بامتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين .وعند سماع طلب شطب الدعـوى The motion to dismiss the suit قدم خطاب سفير جمهوريـة فنزويلا المؤرخ ١٠ أبريل ١٩٥٦ الى المحكمة بدون تعليق . ولكن المحكمة قد بأن الاختصاص قد شمل الدعوى وقت بدء اجراءاتها وقبل تعيين المد عليـه ممثلا لجمهورية فنزويلا لدى الأمم المتحدة ، وأنه عندما كان قنصلا فانه كان يتمتع فقط بالحصانة ضد الدعاوى الناشئة عن التصرفات التي يقوم بها فـي دائرة نشاطه الرسمي is immune only from suits arising on actions by his within the scope of his official authority.

(١)

وأن سلطات المدعى عليه ربما قد اتسعت من جانب حكومته الا أن التوسع في الاختصاصات العادية للقنصل يستوجب اعتراف حكومة الدولة التى يباشر على اقليمها هذه السلطات ، ولكن هذا التوسع لا يمكن قبوله فى هذه الدعوى لأن هذا التوسع قابله سكوت وزارة الخارجية الأمريكية ، وأنه ليست هناك ما يبين أن الخطاب موضوع الدعوى قد كتب فى نطاق اختصاصات المدعى عليه .وأن وزارة الخارجية فى خطابها بتاريخ ١٧ سبتمبر ١٩٥٦ أوضحت أن التغيير فى وضع المدعى عليه لايؤثر فى اختصاص المحكمة did not oust the jurisdiction of the court ولكن المحكمة قررت بأنها ملزمة بأن تفحص المسألة وتصدر قرارا بخصوصها وانتهت الى أن التغيير فى المركز القانوني من قنصل عام الى مبعوث دبلوماسي The charge of status from that of consul general to that of diplomatic envoy لا يوءثر فى اختصاصها الذى قد ثبت لها بصورة صحيحة did not oust the jurisdiction of the court once validly obtained

٤ — الحصانة القضائية فى المنازعات المتولدة عن القروض[١]:

المدعون the plaintiffs فى هذه الدعوى كانوا المندوب السامى للهند the high commissioner for India، اتحاد الهند وحكومة غرب البنجال الذين قاضوا المدعى عليه من أجل رد الأموال المقترضة return the money lent واحتياطيا بالتعويض عن الاخلال بالعقد alternatively, for damages for breach of contract ورفع المدعى عليه دعوة أخرى طالبا تعويض مقابل الضرر الذى أصابه من تشهير المدعين الأوليين the defendant counterclaimed damages for slander against the first two plaintiffs.

وهذه الدعوى رفعت من محكمة الدرجة الأولى ، والتى استوءنف حكمها أمام محكمة الاستئناف حيث جاء فى حكمها ما يلى :

The law which we have to apply is, I apprehend, well settled. A person entitled to diplomatic immunity, as the High Commission of India indisputably is, or a foreign souvereign State,

(١)

as for this purpose the Union of India admittedly is, can't lie impleaded in the courts of this country in an action such as the plaintiffs counterclaim is respect of slander.... it is manifest that the subject of the defendant's counterclaim could not have been maintained against the High Commissioner for India and the Union of India as an original action".

ثم جاء بالحكم بعد ذلك أنه برفع الدعوى قد تخلى المندوب السامى للهند وحكومة اتحاد الهند عن حصانتهم القضائية الى حد معين
the plaintiffs had waived their immunity to a certain extent
وأنهم قد خضعوا لولاية المحكمة ليس فقط لغرض الفصل فى دعواهم ولكن أيضا بالقدر اللازم لتمكين المدعى عليه من الدفاع عن نفسه بطريقة عادلة وأن دفاعه يشمل الدعوى أو الطلب الذين يمكن مباشرتهما بدعوى مضادة :
"not only for the purpose of having their claim adjudicated on, but also for the purpose of enabling the defendant.... to defend himself adequately and his adequate defence may include a claim or demande asserted by way of counterclaim".

ثم يستطرد الحكم ليبين أن هذه القاعدة لا تسمح بقبول أى دعوى مضادة أيا كانت صفتها and and every counterclaim بل لابد من توافر شروط معينة فى الدعوى المضادة عبر عنها الحكم كما يلى :
"I am of opinion that this counterclaim cannot be maintained unless it is shown to be, as regards the relief it claims, sufficiently connected with or allied to the subject-matter of the claim as to make it necessary in the interests of jus-

tice that it should be dealt with along with the claim...... the counter claim clearly could not be maintened by independent action, and it is equally clear in my opinion that it cannot be brought into the present litigation on the ground that it is necessary to adjudicate on the claims for slander in order to do justice on the claim in debt".

وبناء على ذلك قررت محكمة الاستئناف رفض الدعوى وذلك بالرغم من أن المدعى عليه قد حضر أمام المحكمة شخصيا .

ويلاحظ أن قانون الحصانات الدبلوماسية الصادر فى ١٩٥٢ فى انجلترا بخصوص الدول أعضاء رابطة الكومنويلث
The diplomatic immunities (commonwealth Countries and Republic of Irland) Act, 1952

ينص فى الفصل الأول تحت رقم(١)(أ) على ما يلى :
"A person for the time beeng recognized by Her Majesty is Government with United Kingdom as the Cheif Representative

in the United Kingdom of any country to which this section applies, whether he is known by the title of High Commissioner for that country or by any other title. Shall be entitled to the like immunity from suit and legal process, and the like inviolability of residence, official promises and official activities as are accorded to the envoy of a foreign souvereign power accredited to the Majesty".

كمـا يلاحظ أن هذا القسم السابق يسرى على الهند ، ولذلك فان المشكلة التى فصل فيها الحكم كان من الواجب أن تعامل طبقا للقواعد العادية التى تحكم الحصانات الدبلوماسية . وطبقا لهذه القواعد ، قد اعترف منذ زمن طويل بأنه برفع الدعوى من جانب من يتمتع بالحصانة القضائية ، فان المدعى بذلك يتنازل عن حصانته بالقدر الكافى للفصل فيها أو للفصل فى الدعوى المترتبة عليها والتى تكون من طبيعة موضوع الدعوى الأولى أو متعلقة بموضوع الدعوى الأصلية بحيث يكـون الفصل فيها أمرا لا مفر منه من أجل تحقيق العدالة بين أطراف الدعوى الأولى وفى ذلك يقول الأستاذ Bowett فى تعليقه على الحكم السابق فى ص ٣٩٩ بأن طبيعة قواعد القانون الدولى العام الخاصة بالحصانة القضائية للممثلين الدبلوماسيين قد استقر منذ أمد بعيد على أنه :

"By instituting an ac[illegible]on, the plaintiff waives his immunity only so far as a set-off or counterclaim is in the natu[illegible]e of a defence to [illegible] original action or is otherwise so relatea [illegible] and dependent on the subject-matter of the action as to make it necessary to deal with it in order to do justice between the parties".

ويلاحظ أيضا المعلق على الحكم أن هذه القاعدة مستقرة أيضا من جانب المحاكم فى الولايات المتحدة وهذا أيضا هو ما أخذ به المشروع الذى وافقت عليه لجنة القانون الدولى فى دورتها العاشرة عام ١٩٥٨ حيث جاء فى الفقرة السادسة من التعليق على المادة ٣٠ من مواد المشروع ما يلى :

".... The initiation of proceeding by a diplomatic agent precludes him from invoking immunity in respect of counter-claims directly connected with the principal claim. In such a case the diplomatic agent is deemed to have accepted the jurisdiction of the receiving State as fully as may be required in order to settle the dispute in regard to all aspects closely linked to the basic claim".

هل تسرى الحصانة القضائية على الاجراءات السابقة على تعيين الممثل الدبلوماسى ؟[1] :

Case N°. 2 GHOSH V. D'ROZARIO 1962, 2. ALLE. R. 640 C.A.

هذه الدعوى نشأت عن دعوى تعويض عن السب an action for SLANDER رفعت من طبيب هندى مقيم فى انجلترا ضد المدعى عليه الذى كان فى وقت الضرر المدعى به عام١٩٥٦ At the time of the alleged slander in 1956

---

(1) Diplomatic immunity from civil jurisdiction in respect of an action leegun before defendent was entitled to immunity. DR. D.W. BOWETT, Britis year Book of I.C., 1962, PP. 472-474.

مستشاراً ثقافيا للمندوب السامى الهندى فى انجلترا a counsellor for education on the official staff of the High Commissioner for India in England. وبهذه الصفة كان اسمه مدرجا فى قائمة الأشخاص الذين يتمتعون طبقا للقانون الحصانات الدبلوماسية لدول الكومنويلث وجمهورية ايرلندا لعام ١٩٥٢ بالحصانات الدبلوماسية . وفى صيف ١٩٥٩ حينما كان المدعى قد ترك انجلترا منذ ١٩٥٧ ولكنه عاد اليها مؤقتا فى ١٤ يوليو ١٩٥٩ ، ولم يكن اسمه مدرجا فى قائمة الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية طبقا للقسم الأول الفصل الرابع من قانون الحصانات لعام ١٩٥٢ السابق . وفى ١٢ يوليو ١٩٦٠ بدأ المدعى يعمل من جديد بصفته مستشارا ثقافيا Scientific advisor لدى المندوب السامى الهندى . وفى ٢٢ يوليو ١٩٦٠ أصدر مكتب علاقات الكومنويلث شهادة تبين أن اسمه سيدرج فى القائمة القادمة للأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية طبقا لقانون ١٩٥٢ . وأخيرا صدر حكم محكمة الاستئناف الذى جاء به ما يلى :

"The real point in the case is whether, as a matter of principle a defendent's diplomatic immunity which comes into existence after an action has been started, and while it is pending, necessitates a stay of these proceedings, P. 473.

ولقد تمسك الطرف المستأنف أساسا بأنه اذا ثبتت ولاية المحكمة فى وقت لم تكن الحصانات الدبلوماسية ثابتة فيه ، فان التمتع بهذه الحصانة فى وقت لاحق لا يؤدى الى فقد هذه المحكمة لاختصاصها المتعلق بالدعوى . ولقد رفضت المحكمة هذه الحجة بالاجماع وجاء فى هذا الصدد ما يلى :

"It would be no less an affront and an interference to subject an ambassador to actions that were in existence before he acquired his diplomatic status and immunity than it would be to allow a writ to be served on him. Moreover, if a pre-existing action were allowed to proceed against an ambassador, it would create undeniable practical diffi-

culties. The court could not order him or impose any sanction on his conduct. He could with impunity lie a most unruly litigant........ In any judgment, the general principles that confer diplomatic immunity againt the initiation of proceedings confer an equal immunity against the continuation of preexisting and hitherto properly constituted proceedings" P. 473

رأى صاحب التعليق على الحكم السابق :

يرى أن الواقعة التى فصل فيها الحكم تعد جديدة ولا توجد سابقة لها فى أحكام المحاكم الانجليزية واذا رجعنا الى اتفاقية فينا ١٩٦١ والى مجموعة الأمم المتحدة الخاصة بالقوانين واللوائح المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities, 1958 لا نجد فى أى من الاتفاق أو هذه القوانين واللوائح ما يتعلق بالنقطة التى فصل فيها الحكم السابق . ومع ذلك فان المبدأ العام هو، عندما يكون الشخص ممثلا دبلوماسيا فانه يتمتع بالحصانات، ولكن لا توجد تفصيلات بخصوص الاجراءات القضائية التى تكون قد بدأت قبل ثبوت هذه الصفة . والاعتراف بالحصانة القضائية للممثل الدبلوماسى حتى بالنسبة للدعاوى التى رفعت ضده قبل ثبوت هذه الصفة له، ربما يؤدى الى القاء عبء كبير على المدعى الذى سيتحمل بجميع المصاريف، ولكن هذا العبء يعد نتيجة طبيعية للحصانات، وربما يقال أنه من المحرم على الدول تعيين شخص فى مركز يعطيه حق التمتع بالحصانات مع علمها بأن هذا الشخص مدعى عليه فى دعوى مدنية بدأت فعلا اجراءاتها قبل التعيين . وذلك لأنه سيكون هناك احتمال لاساءة استعمال هذه الحصانات ، ولكن الأدق من ذلك أن ترفض حكومة جلالة الملكة اعتماد تعيين هذا الشخص فى هذا المنصب بدلا من مطالبة الدولة المرسلة The sending State بالاعراض عن تعيينه، وربما هذا المعنى هو الذى قصده أحد القضاة الذين اشتركوا فى اصدار الحكم فى القضية التى نعلق عليها بقوله :

"It may be answered to his that then High Commissioner was

under no obligation to employ the defendent and so, if I may ad pt a catck phrase, to employ a law suit, but so to contend involves a limitation on the freedom of a representative of a foreign State to choose his officials though perhaps possible by diplomatic representation, should not be imposed by the court".

ورفض المحكمة التفرقة بين الدعوى الشخصية كلية an action wholly personal وغيرها من الدعوى ، يبدو بطريقة عرضية فى الحكم الذى أصدره القاضى HolRoyd فى القضية التى نعلق عليها ، وذلك لأن هذا القاضى ذهب الى أن هذه التفرقة لا أهمية لها ولا يوجد من الموءلفين من يوءيدها The instruction was immaterial and unsupported by authority .

ويرى المعلق على الحكم أنه ربما كان الوضع هكذا فى القضية التى صدر فيها هذا الحكم أى عدم أهمية التفرقة بين النوعين السابقين من الدعاوى. ولكن المعلق يضيف الى ذلك أن الأخذ بذلك فى جميع الحالات كقاعدة عامة قد يكون خطرا لأنه سيوءدى الى تقرير أن القانون الدولى يلزم المحاكم الانجليزية بالاعتراف بالحصانات الدبلوماسية للممثلين الدبلوماسيين بالنسبة لجميع الدعاوى To accord immunity to diplomatic personnel المتعلقة بجميع الأعمال التى يقومون for every action they take بها ،مع أن نص المادة ٣١ من اتفاق فينا ١٩٦١ يترك ثلاث طوائف من الدعاوى بالنسبة لها لا تكون الدولة ملزمة باعطاء الحصانة القضائية ، لأن هذه الدعاوى تعد دعاوى شخصية للممثل الدبلوماسى لا تمت بصلة لوظائفه الرسمية because they are in a sense actions personal to the agent and not connected with his official functions

ولكن الحكم قد أسس على المبدأ القاضى بالحصانة القضائية للممثل الدبلوماسى بصفة مطلقة وهو par in parem non habet imperium ولكن المعلق يدعو المحاكم الانجليزية الى اعادة التفكير فى تطبيق المبدأ السابق .

التنازل عن الحصانة القضائية ومدى امتدادها الى الاجراءات الجنائية (١):

Diplomatic immunity-waiver-extension to criminal proceedings

الأمر يتعلق باستئناف ضد حكم بالسجن أصدرته محكمة الاستئناف الجنائية في لندن Case N°.2, R.V.Madam 1961 حيث حكم على المستأنف بالسجن لحصوله على تذكرة موسمية a season ticket من الادارة التنفيذية للنقل في لندن from the London transport executive ولأنه حاول الحصول على نقود بالتدليس attempting to obtain money by false pretences وبعد ثبوت التهم السابقة قضت عليه المحكمة بالسجن لمدة أربعة شهور .

والمستأنف من رعايا الهند وكان يعمل ضمن موظفي المندوب السامي للهند لدى المملكة المتحدة وكان اسمه مدرجا في القائمة التي أعدتها وزارة الخارجية طبقا لقانون الحصانات الدبلوماسية لدول الكومنويلث وجمهورية ايرلندا الصادر عام ١٩٥٢. ويبدو أنه بالرغم من أنه أثناء المحاكمة كان معلوما من قبل المحكمة أن المستأنف من بين موظفي المندوب السامي الهندي وبالرغم من أن مكتب المندوب السامي للهند أخطر المحكمة بأن المستأنف يتمتع بالحصانة الدبلوماسية الا أن نائب المحكمة قرر أن المستأنف قد تنازل عن حصانته في وقت ما ، وأن الوقت الآن يعد متأخرا جدا للمطالبة بهذه الحصانة بعد أن أجلت المحكمة الدعوى للحكم . وبعد ثلاثة أشهر من الاجراءات أي في ٢١ نوفمبر ١٩٦٠ كتب نائب المندوب السامي الهندي الى مكتب علاقات الكومنويلث The Commonwealth Relations Office يخطره بأن المستأنف يتمتع بالحصانة الدبلوماسية ولكن المندوب السامي على استعداد للتنازل عن هذه الحصانة بشرط ألا يؤخذ هذا التنازل على أنه سابقة .

وادعى المستأنف أنه بالرغم من أن محاميه His solicitor ربما تنازل عن الحصانة خلال الاجراءات الأولى at the committal proceedings الا أن هذا التنازل لا يملكه الا المندوب السامي وليس المستأنف أو محاميه ، وعلى ذلك فان جميع الاجراءات السابقة على التنازل الذي صدر من المندوب السامي في ٢١ نوفمبر تكون لا أساس لها من القانون وباطلة .

---

(١) Dr. D.W. BOWETT: Statute in conflict with pre-existing local British Year Book of international law, 1961. P. 547-551.

ولقد جاء فى رد المحكمة على ما سبق ما يلى :

"In the first place, it is not for someone who is entitled to diplomatic immunity to claim in the courts... we think it is clear that proceedings brought against somebody, certainly civil proceedings brought against somebody, entitled to diplomatic immunity are in fact proceedings without jurisdiction and null and void unless and until there is a valid waiver... Moreover, it is clear that waiver must be a waiver by a person with full knowledge of his rights and a waiver by or on behalf of the cheif representative of the State in question" P. 549.

ثم تخلص المحكمة مما سبق الى القول :

"When one is dealing with something, as in this case, which is malum prohibitum, this court takes the view that in a case such as this there is no distinction between the principles of law applicable in the case of civil proceedings and criminal charges" P. 549.

ويبقى بعد ذلك الوقوف على رأى المحكمة عما اذا كان التنازل الـــذى تم فى ٢١ نوفمبر ١٩٦٠ يسرى بأثر رجعى وفى ذلك تقول المحكمة :

"It is enough for our decision in the present case to say that on its face, it does not purport to do so" P.550.

٦ ـ الاختصاص القضائى الجنائى بالنسبة للأعمال التى ترتكب على ظهـــر طائرة بريطانية حال كونها فوق البحار العالية :

Criminal jurisdiction over acts committed on board a British aircraft our the High sea

(انظر ص ٥٥٤ ـ ٥٥٥ من المرجع السابق).

القضية التى فصلت فيها المحكمة المركزية الجنائية The central criminal Court خاصة بحالة سرقة ،وقعت أثناء وجود الطائرة الانجليزية فوق البحر العالى بتاريخ ٣٠ يونيو ١٩٦٠. بتحليل للفقرة الأولى من القسم رقم ٦٢ من قانون الملاحة الجوية البريطانى لعام ١٩٤٩ الذى صدر الحكم بالتطبيق له ، وأيضا مقارنة هذا النص مع الأحكام التشريعية الخاصة بهذه النقطة فى بعض القوانين الأخرى الأجنبية .

ثالثا : احترام مقر البعثة الدبلوماسية : L'inviolabilité de l'Hôtel

القاعدة العامة : مقر البعثة الدبلوماسية يجب أن يكون محترما من جانب رجال السلطة القضائية فلا يجوز لهؤلاء أن يقوموا فيه بأعمال التفتيش أو التحقيق ، وبالمثل لا يجوز لرجال البوليس أن يباشروا أى اجراء داخل مقر البعثة الدبلوماسية. وكذلك أيضا يسرى المنع فى حق رجال الضرائب والجمارك ، فلا يجوز لأى من هؤلاء أو غيرهم من رجال السلطة العامة دخول مقر البعث الدبلوماسية الا بناء على تصريح صريح أو مفترض من جانب رئيس البعثة الدبلوماسية .

حصانة مقر البعثة : La franchise de l'hôtel

هذه الحصانة تعد نتيجة طبيعية وتطبيقا لمبدأ الاستقلال الذى تتمتع به البعثة الدبلوماسية وأيضا لقاعدة احترام وحماية الممثل الدبلوماسى l'inviolabilité personnelle وعلى ذلك فليس مصدر هذه الحماية ماكان يدعيه بعض الفقهاء القدماء من أن مقر البعثة الدبلوماسية لا يخضع لسيادة الدولة الاقليمية بل يكون جزءا من اقليم الدولة المرسلة .

واذا كانت القاعدة العامة هى عدم جواز دخول مقر البعثة الدبلوماسية كما أسلفنا، الا أن ذلك يصير مشروعا فى الحالة التى يكون الدخول فيها مبنيا على طلب صريح من رئيس البعثة الدبلوماسية. ومن أمثلة ذلك ما حدث فى السفارة الفرنسية فى برن فى ١٨٩٦ حيث نشب خلاف بين السفير الفرنسى وبين عامل حديقة السفارة ، أدى الى تسريح العامل ، ولكن العامل امتنع من مبارحة مقر البعثة الدبلوماسية ، ولم يتركه الا بعد حضور البوليس بناء على طلب السفير .

وفى نوفمبر ١٩٢٢ وقع تصادم بين الممثل الدبلوماسى لرومانيا فى برلين ومالك مقر البعثة الدبلوماسية الرومانية فى برلين وكان السبب فى ذلك

أن مالك مقر البعثة يرى أن المنزل قد أصابه ضرر كبير من جراء كثرة الزائرين الذين يفدون دائما يوميا الى مكتب جوازات السفر، ولذا أخطر رئيس البعثة الدبلوماسية برغبته فى اخلاء المنزل وأنذره بأن يتم ذلك خلال أربع وعشرين ساعة، ولكن البعثة الرومانية رفضت ذلك الانذار. وأمام هذا الرفض قام المالك ببناء حائط أمام مدخل مكاتب البعثة. وأمام هذا الاجراء طلب رئيس البعثة الدبلوماسية من وزير الخارجية الألمانية التدخل من أجل وقف تعدى مالك مقر البعثة الدبلوماسية، ولكن وزارة الخارجية الألمانية لم تحرك ساكنا. وازاء تقاعس وزارة الخارجية الألمانية اضطر رئيس البعثة الرومانية الى ازالة الحوائط التى أقامها مالك مقر البعثة الدبلوماسية مستعينا فى ذلك ببعض البنائين. ولكن المالك أعاد بناء الحوائط من جديد وبناء على طلب رئيس البعثة الدبلوماسية أرسلت وزارة الخارجية ثلاثة من رجال البوليس لحماية مقر البعثة من تعدى مالكها . وبعد ذلك تبرع مالك المقر بتقديم منزله الى وزارة الرعاية الاجتماعية الألمانية من أجل استخدامه فى رعاية الأسر المعوزة، ولكن رئيس البعثة الدبلوماسية الرومانية امتنع عن اخلاء المقر، ودفع دعوى الاخلاء متمسكا بقاعدة حصانة المقر مؤسسا ذلك على قاعدة l'exterritorialité .

وفى ١٩ ديسمبر ١٩٢٣ حاول أحد كبار رجال البوليس الايطالى ومعه بعض رجال البوليس دخول مقر البعثة الدبلوماسية الروسية فى genes ولكن مدير المقر احتمى وراء قاعدة l'exterritorialité وعارض فى دخول رجال البوليس الايطاليين مقر البعثة. ولكن رجال البوليس الايطالى عادوا ومعهم أمر صريح من المحافظة la questure، ودخل المقر وشرع فى اجراء تفتيشه .

وفى ٣ مايو ١٩٢٤ اقتحم البوليس الألمانى مقر البعثة التجارية الروسية فى برلين وأجرى تفتيشها مدعيا أن رجال البعثة قد خالفوا القوانين الألمانية وقد تلا ذلك احتجاج السفير الروسى على أساس أن ذلك الاجراء يعد خرقا لحصانة مقر البعثة. ولكن وزير الخارجية الالمانية رد على ذلك بقوله بأن حصانة مقر البعثة الدبلوماسية لا ينصرف أيضا الى مقر البعثة التجارية الروسية . وقد سوى الحادث بمقتضى بروتوكول ٢٩ يوليو من العام نفسه، والذى تضمن تأسف الحكومة الالمانية للاجراء الذى قام به البوليس وتلا ذلك فصل رجل البوليس الذى قام به، وتعويض الأضرار المادية التى حدثت فى مقر البعثة التجارية أثناء التفتيش، واعترفت بحصانة المقر .

فى يونيو ١٩٢٤ فان نشاط القائم بأعمال البعثة الدبلوماسية الانجليزية فى المكسيك لم تعجب الحكومة المكسيكية. ولذا قامت هذه الحكومة باخطار

رئيس البعثة الدبلوماسية الانجليزية بأنه اذا خرج من مقر البعثة الدبلوماسية الانجليزية التى تتمتع بالحصانة، فانه سيقبض عليه فورا وسيرحل، وتلا ذلك تطويق رجال البوليس السرى لمقر البعثة . وأمام هذا الوضع اجتمع أعضاء هيئة السلك الدبلوماسى وقرر المجتمعون ارسال خطاب الى الحكومة المكسيكية طالبين اليها أن ترد الى الدبلوماسى الانجليزى جواز سفره وأن تسمح له بأن يحمل معه محتويات أرشيف البعثة الدبلوماسية الانجليزية . وفى ٢٠ من نفس الشهر غادر الممثل الدبلوماسى الانجليزى المكسيك ووضعت محتويات أرشيف البعثة الدبلوماسية الانجليزية تحت رعاية سفارة الولايات المتحدة الأمريكية فى المكسيك .

<u>حصانة الأرشيف</u> : سجلات البعثة الدبلوماسية والأوراق التى تضمها، تتمتع بالحصانة التى يعترف بها القانون الدولى العام لمقر البعثة الدبلوماسية، ولكن يدق الوضع فى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية . يرى البعض التفرقة بين الوثائق الموجودة فى الأرشيف قبل قطع العلاقات الدبلوماسية وتلك التى ترد اليه بعد قرار قطع العلاقات الدبلوماسية

Les archives anterieures à la repture ont évidemment le caractère diplomatique sont inviolables. Il semble qu'il devrait eu être autrement pour les archives, postérieures, P. 74.

ولكن هذه التفرقة بين هذين النوعين من الأرشيف تؤدى عملا الى كثير من الصعوبات، نظرا لأن الوثائق تختلط ببعضها فى الأرشيف ومن ثم لا يمكن التفرقة بين ما ورد منها قبل أو بعد قطع العلاقات الدبلوماسية

Cependant comment faire un tirage entre les archives, qui sont souvent confondues sans connaître les premièrese aussi bien que des secondes, P. 74.

ومن أمثلة عدم احترام حصانة أوراق البعثة الدبلوماسية ما يلى :

التفتيش الذى قام به البوليس الفرنسى لمقر البعثة البابوية فى باريس ، فى فبراير ١٩٠٧ بعد توسط سفارة الدولة النمساوية البحرية **l'ambassade d'Autriche-Hongrie** فى باريس قامت الحكومة الفرنسية بتسليم وثائق البعثة البابوية السابقة على قطع العلاقات بين الحكومة الفرنسية وحكومة البابا، الى الحكومة الأخيرة .

وعلى أثر قيام الثورة الروسية عام ١٩١٧ وعدم اعتراف الدول الأجنبية بالحكومة الجديدة ، وجدت البعثات الدبلوماسية لروسيا القيصرية فى وضع قانونى دقيق فيما يتعلق بحصانة أرشيفها . ويبدو أنه بسبب قيام الثورة

الروسية كان من الواجب اعتبار أن هناك وقف للوظائف الدبلوماسية suspension des fonctions diplomatiques وكان من الواجب أن يعطى أعضاء البعثات الدبلوماسية الروسية بناء على طلبهم أو فى حالة عدم طلبهم، رعاية شئونهم لبعثة دبلوماسية أخرى صديقة، والا وجب على السلطات المحلية القيام بوضع الأختام على مقار البعثات الدبلوماسية le droit d' d'opposer les scellés sur les ambassades et légations ، وذلك من أجل تامين محتويات أرشيف هذه البعثات .

وفى الواقع ، فلقد قامت السلطات السويسرية le Département politique fédéral Suisse بوضع مقر البعثة الدبلوماسية الروسية فى برن تحت الحراسة بما فى ذلك أرشيفها .

وطبقا للمادة ٣ من المرسوم الصادر فى روسيا السوفيتية فى ٣٠ يونيو ١٩٢١ والخاص بمركز الممثلين الدبلوماسيين عدم التعرض l'inviolabilité لمقر البعثات الدبلوماسية وأرشيفها ، ولكن بالرغم من ذلك فانه فى ٣١ أغسطس ١٩١٨ وفى مدينة بتروجراد PETROGRAD فقد حدث الاعتداء على السفارة الانجليزية ونهب محتوياتها (l'hôtel fut saccagé) ومزقت أوراقها ، وعلى أثر ذلك أعلنت الحكومة البريطانية أنه فى حالة عدم تقديم تعويض فورى وعقاب عادل للمسئولين عن الحادث ، فانها تحمل أعضاء الحكومة السوفييتية مسئولية ما وقع لسفارتها .

مدى حصانة مقر البعثة الدبلوماسية وهل تشمل حق الالتجاء ؟

La franchise de l'hôtel est-elle absolue?
va-t-elle jusqu'à engendrer un droit d'Asile du prifit de personne qui soumises par leur qualité à la juridiction des tribunaux locaux, ont commis des crimes dans l'hôtel, ou qui, après les avoir accomplis au dehors, s'y sont réfugiées ?

فى تحديد مدى حصانة مقر البعثة الدبلوماسية ندرس أيضا بجانب السؤال الأول الخاص بالالتجاء ، حالة التى كانت توجد فى الماضى واختلفت حاليا ، وهى امتداد الحصانة الدبلوماسية ليس فقط الى مقر البعثات الدبلوماسية بل كانت تشمل أيضا الحى بأجمعه التى تقع فيه هذه البعثات الدبلوماسية

الفصل الرابع

الرابطة بين الحق فى اللجوء والعلاقات الدبلوماسيــــــــة

المبحث الأول

اللجوء لمقر البعثة الدبلوماسية خلال فترة القانون الدولي التقليدي

إن حق الالتجاء le droit d'asile الذى كان يتمسك به كثيـــــر من السفراء فى الماضى أدى فى التطبيق العملى الى عديد من حالات ســـوء استعماله . وفى تقرير وجود هذا الحق من عدمه يختلف فقهاء القانون الدولـــى العام .

ففريق مـن الفقهاء الذى يؤسس حصانة مقر البعثة الدبلوماسية علــــى افتراض أنها لا تكون جزءا من اقليـم الدولة المرسل اليها بل تفترض أنهـــا جزء من اقليم الدولة المرسلة l'exterritorialité يحرمون على سلطـــات البوليس المحلى دخول مقر البعثة الدبلوماسية أيا كان المبرر الذى يحملهـم على دخوله، لأن هذا المقر يعد بالنسبة لرجال البوليس الاقليمى جزءا من اقليم دولة أجنبية. وعلى ذلك فعند اعتصام مرتكب جريمة فى داخل مقر بعثة دبلوماسية أجنبية فلا يمكن لسلطات البوليس الاقليمى الاستحواذ عليه الا بنفس الاجـــراء الذى يمكن أن تستحوذ الدولة على مرتكب جريمة مطلوب محاكمته أمام محاكمها أو التحقيق معه فى جريمته من قبل السلطات الاقليمية، ولكن هذا المتهم يوجد فى الخارج، أى لابد من تسليم هذا المتهم l'extradition وهو لا يتـــم الا بناء على موافقة الدولة التى يوجد على اقليمها المتهم .

ويرى الفقيه فاتل VATTEL, Droit des gens, livre 11, § 18 وجوب التفرقة بين الحالة التى يكون الشخص الذى لجأ الى البعثـــــة الدبلوماسية الأجنبية مطلوباً تسليمه من أجل جريمة خطيرة un crime grave والحالة التى يكون فيها متهما بجريمة عادية un crime ordinaire

ويرى جمهور الفقهـــــاء أن التفرقة التى يقل بها "فاتل" لا يمكـــن تبريرها distinction injustifiée ويرى أن الرأى الذى عليه جمهــور الفقهاء l'opinion la plus généralement adeptée هو أن مقـــر البعثة الدبلوماسية لا يمكن أن يكون قط تجمعا للخارجين على القانــــون un lieu de réfuge pour les malfaiteurs وأن الممثـــل الدبلوماسى لا يحق له أن يستقبل ولا أن يسمح بأن يوجد فى مقر بعثتـــه الخارجين على القانون ، أى الذين ينتهكون نصوص القانون الواجب احترامها من الجميع des criminels de droit commun

وحسب الفقيه BYNKERSHOEK فان القانون الدولى العـــام لا يعترف بوجود هذا الامتياز :

le droit des gens universel ne reconnaissait pas un semblable privilège, l'exterritorialité est en définitive une fiction qui a fait son temps et qu'il faut régeter.

الترجمة الفرنسية للموءلف Fauchille

٢- ولما كان من الأمور الضرورية لأمن الدولة الاقليمية ألا تترك الجرائم دون العقاب عليها عن طريق تتبع مرتكبيها، فان الممثل الدبلوماسي لا يمكن أن يكون له مبرر مشروع ou peut avoir aucun motif légitime في حجب مجرم أو شخص متهم بارتكاب جريمة عن العدالة ، خاصة وأن الممثل الدبلوماسي شخصيا، وكذا دولته لا تملك مباشرة ولاية القضاء على مثل هذا الشخص ، ولأن التسليم بذلك يعد اساءة من جانب البعثات الدبلوماسية في تطبيق الحماية التي يسبغها القانون الدولي عليهم وعلى مقار بعثاتهم:

l'inviolabilité de l'hotel ne doit exister réellement que dans la mesure où elle est indispensable pour permettre au ministre d'accomplir ses fonctions en toutes indépendance, or il évident qu'il ,'est peuit dans ses fonctions de faire échapper des criminels au châtiment que l'Etat compétent pour les punir doit leur infliger, P. 76

٣- ويرى الأستاذ بول فوشيه ، في موءلفه السابق الاشارة اليه (ص ٧٦-٧٨) أن الطريقة التي توءدي الى احترام حقوق الطرفين تنحصر في أن الممثل الدبلوماسي توجه اليه الدعوة من قبل وزير الخارجية بأن يتكرم بتسليم المتهم الفار الى مقر البعثة الدبلوماسية الى السلطات الاقليمية ، وهذه الدعوة تتضمن احترام السلطات الاقليمية لحصانة مبنى البعثة الدبلوماسية . فاذا رفض الممثل الدبلوماسي الامتثال للدعوة الموجهة اليه من وزارة الخارجية فان السلطات الاقليمية تكون في حل من فرض الحصار على مقر البعثة الدبلوماسية من أجل منع فرار المتهم من مقر البعثة الدبلوماسية ولو اقتضى الأمر الالتجاء الى القوة ثم يقوم وزير الخارجية بدعوة حكومة الممثل الدبلوماسي الى أن تصدر تعليماتها الى هذا الممثل بأن يقوم بتسليم المتهم اللاجىء في مقر البعثة الدبلوماسية الى السلطات الاقليمية وفي حالة رفض الحكومة الأجنبية هذا الطلب فان السلطات المحلية تكون في حل من أن تدخل مقر

البعثة الدبلوماسية وأن تستولى على المتهم الهارب فى داخلهـــا.
A son tour, le gouvernement étranger réfuse-t-il l'extradition sollicitée. L'autorité locale peut alors s'introduire d'une force dans l'hôtel et en arrocher l'inculpé. L'Etat n'est plus obligé de respecter une immunité qui assurerait l'impunité aux vidateurs des lois d'ordre public Si l'hôtel de l'ambassadeur pouvait absolument abriter les malfaiteurs l'indépendance reconnue aux agents diplomatiques serait en antagonisme avec l'autonomie de l'Etat près duquel ils accrédites. Résultat inadmissible. Telle est l'opinion partagée au fond par Grotius, Bynkershoek, WicqueFort, Barbeyrac, Calvo, ch. de Martins, F. de Martins, Holtzendorff, Piradier-Fodéré, Carnazza - Amari,....etc.

٤ - ٤-أمثلة من تاريخ العلاقات بين الدول فى الموضوع وحلولها:

فى عام ١٩٠٤ فى اجواتيمالا تمكن أحد المسجونين من الهرب من حراسة ودخل مقر البعثة المكسيكية ، ثم قام الجنود الذين كانوا يحرسونه بالقبض عليه فى داخل مقر البعثة الدبلوماسية المكسيكية . وتلا ذلك احتجاج الممثـــل الدبلوماسى للمكسيك لدى حكومة جواتيمالا التى عبرت له عن أسفها وقامـــت بتوقيع العقاب على مرتكبى الحادث .

فى عام ١٩٠٦ قتل ابن القائم بأعمال البعثة الدبلوماسية الشيليـة فى بروكسل سكرتير البعثة الدبلوماسية الشيلية فى بروكسل ، واعتصم القاتـل بمقر البعثة الشيلية فى بروكسل ، الأمر الذى دفع السلطات البلجيكيـــة الى فرض حصارها على مقر البعثة الدبلوماسية الشيلية حتى تم تنازل القائـم بالأعمال عن الحصانة الدبلوماسية التى كان يتمسك به نجله.وتسليم المجرميــن العاديين الفارين الى مقار البعثات الدبلوماسية كان منصوصا عليه فى احـدى مواد المعاهدة التى أبرمت فى ١٨٨٩ MONTEVIDEO بين دول أمريكا اللاتينية حيث تقضى مادتها ١٧ أن :

"les criminels de droit commun qui prend asile dans une légation doit être livré par le chef de la légation aux autorités soit spontanément, soit sur la réclamation du ministre des affaires étrangères", P. 78.

هـ- بالنسبة للمجرمين السياسيين L'asile diplomatiques des délinquants politiques (P. 78-84).

الفقهاء الذين يرون فى مقر البعثة الدبلوماسية جزءا من اقليم الدولة صاحبة البعثة الدبلوماسية لا يجدون أية صعوبة فى التسليم بثبوت هذا الحق للممثل الدبلوماسى بأن يحمى داخل البعثة الدبلوماسية الأشخاص المطلوب القبض عليهم أو المحكوم عليهم فى جرائم سياسية. ولكن هذه النظرة التى تجعل من مقر البعثة الدبلوماسية جزءا من اقليم الدولة المرسلة تعتبر الآن مهجورة كلية من الفقه الدولى. ومن ثم فان الفقهاء الذين مازالوا يرون الاعتراف للممثل الدبلوماسى بحق ايواء هذه الطائفة من المجرمين يرون أن الاعتراف بهذا الحق انما يرجع لاعتبارات انسانية وأن حماية المتهم لفترة وجيزة قد تنقذه من الاعدام وذلك اذا ما تغيرت الظروف السياسية الداخلية. ولكن الأستاذ فوشيه يرى عكس الرأى السابق، ويرفض التسليم بالتجاء السياسى، كما يرفضه بالنسبة للمجرمين العاديين:

"Nous estimons, avec la majorité des publicistes modernes, notamment avec BLUNTSCHLI, qu'en principe il convient de repousser l'asile diplomatique pour les délinquants politiques comme pour les criminels de droit commun, non seulement le ministre public ne doit pas avoir l'obligation, mais il ne doit même pas avoir le droit de les recevoir et de les conserver dans sa légation"

(انظر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٨، ٩٠).

ويسوق فى ص ٧٩ من مؤلفه السابق الاشارة اليه، الحجج الآتية لتأييد وجهة نظره:

أ - الحل المقترح يلغى على الصعوبة التى تثور بصدد التفرقة بين الجرائم العادية des délits de droit والجرائم السياسية délits politiques.

ب - هذا الحل يتفق وطبيعة العلاقات الدبلوماسية التى تقوم على رعاية مصالح الدول ولا يدخل فيها البتة حماية المجرمين أيا كان وصف جريمتهم.

ج - أنه يساعد على التقليل من ارتكاب الجرائم السياسية وبهذا يؤدى الى الاستقرار الداخلى.

د- وتطبيق هذا الحل يتفق مع مبادئ القانون الدولى العام التى من أهمها المبدأ الذى يحرم على الدول التدخل فى الشئون الداخلية لغيرها من الدول ولعل العقاب على الجرائم وتعقب المجرمين يعد من أبرز المسائل الداخلية .

ولكن الموقف يرى أن منح حق الالتجاء السياسى يكون متفقا مع القانون الدولى العام اذا كان لا يحمل معنى التدخل فى الشئون الداخلية للدولة وذلك كما فى الحالة التى يمنح فيهاهذا الحق لمواطنى الممثل الدبلوماسى ، أو فى الحالة التى يكون منح الالتجاء السياسى تحتمه اعتبارات انسانية قاهرة ولا فرق فى ذلك بين أن يكون الشخص الذى يمنح له هذا الحق من مواطنى الدولة الاقليمية أو شخصا أجنبيا .

٦- ويلاحظ أنه بالرغم من انعدام الأساس القانونى لحق الالتجاء السياسى فانه كثيرا ما منح من جانب البعثات الدبلوماسية وذلك فى جميع العصور ومنذ القرن السادس عشر الذى شهد انتشار نظام التمثيل الدبلوماسى الدائم ثم استقر نهائيا فى القرنين السابع والثامن عشر لكى يصبح حصانة مقبولة بصفة عامة فى نطاق العلاقات الدبلوماسية . راجع ص ٧٩.

٧- وفى خلال القرنين التاسع عشر والعشرين اللذين سادهما استقرار نسبى فى النظم السياسية الداخلية فى أوروبا ، كاد الالتجاء السياسى يختفى كلية من العلاقات الدبلوماسية فى أوروبا فيما عدا بعض البلاد التى مرت بأزمات سياسية داخلية ،مثل،فى أسبانيا فى السنوات ١٨٤١ ، ١٨٤٣ ، ١٨٤٨ ، ١٨٧٣ ، ١٨٧٥. وفى اليونان ١٨٦٢ خلال الثورة ،وفى تركيا فى ١٨٩٥ ، ١٩٠٨ ، ١٩١٤.

٨ - ويمكن القول بأن حق الالتجاء السياسى لم تعد له أهمية كبرى الا فى بلاد أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية حيث القلاقل والثورات الداخلية لا تكف عن الاندلاع ، وحيث يكثر الالتجاء السياسى الى مقار البعثات الدبلوماسية لدول أوروبا وكذا للبعثة الدبلوماسية للولايات المتحدة فى دول هاتين القارتين .

وقد ترتب على ذلك أنه فى دول أمريكا اللاتينية ينظر الى منح الالتجاء السياسى على أساس أنه حق للبعثة الدبلوماسية ، بينما فى الولايات المتحدة نرى أن منح هذا الحق انما مرده قاعدة عرفية نشأت من الرضا الضمنى من ممارسة منح الالتجاء السياسى منذ أمد بعيد، ويترتب على ذلك أن امتناع السلطات الاقليمية عن التسليم للبعثات الدبلوماسية بمنح الالتجاء السياسى يعد عملا غير مشروع بالنسبة للدول الأولى التى ترى فى منح الالتجاء السياسى

حقا للبعثة الدبلوماسية ، ولكنه لا يعد عملا غير مشروع بالنسبة للدول الثانية التى ترى فيه مجرد قاعدة عرفية مردها الرضا الذى لا يشترط فيه أن يكون صريحا بل يكفى أن يكون ضمنيا وهذا يؤدى الى القول بأنه بصدد جواز منح الالتجاء الدبلوماسى السياسى من جانب البعثات الدبلوماسية فانه لا توجد قاعدة قانونية دولية محددة المعالم تسرى فى حق جميع الدول بل على العكس من ذلك فان من الممكن القول بأن القانون الدولى العام المعاصر لا يجيز كقاعدة عامة منح الالتجاء الدبلوماسى السياسى وأن ذلك لا يكون مشروعا الا فى الحالة التى يكون هناك اتفاق صريح بين الدولتين أو تكون هاتان الدولتان من بين مجموعة من الدول التى تسلم بوجود قاعدة قانونية دولية عرفية اقليمية أو خاصة بهذا المعنى ، ومن أمثلة ذلك معاهدة
الموقعة بين دول أمريكا اللاتينية بتاريخ ٢٣ يناير ١٨٨٩ (المادة ١٧) التى تنص على أن :

"L'asile dans un légation doit être respecté pour le réfugiés politiques sans l'obligation par le chef de la légation de soumettre chaque cas au gouvernement près duquel il est accrédité, qui pourra exiger que le réfugié, avec toutes les garanties nécessaires à l'inviolabilité de sa personne, soit transporté hors du territoire nationale dans le plus bref délai possible" Art. 17.

ومن أمثلة ذلك أيضا الاتفاق الذى أبرم فى ١٨٩٨ بين فرنسا والولايات المتحدة والبرازيل .

ومما يؤيد ما ذهبنا اليه من انعدام وجود قاعدة عامة فى القانون الدولى العام المعاصر يمكن أن يؤسس عليه الحق المزعوم فى منح الالتجاء الدبلوماسى السياسى، أن معهد القانون الدولى فى دورة كمبردج بتاريخ ١٣ أغسطس ١٨٩٥ امتنع عن أن يصدر توصية خاصة بحق الالتجاء الدبلوماسى ، معللا ذلك أن مهمته تنحصر فى دراسة المبادئ العامة للقانون الدولى العام وليس دراسة بعض القواعد التى تسود جماعة من الدول التى تنتمى الى مدنية غير متطورة :

arreter les principes généraux pour les pays soumis à l'entime application du droit international et non pour ceux d'une civilisation moins avance où les troubles civiles affectent en caractere particulier".

وعليه فقد تم حذف جزء المادة ٩ من المشروع المقدم اليه معلا ذلك على الوجه التالى :

"Si, en déhors des personnes inviolables, un individu qui se trouve sous le coup de poursuites criminelles s'est réfugié dans l'hôtel d'un légation et que le ministre ne le livre pas bénévolement, le gouvernement territorial n'a pas le droit de l'y faire saisir, il ne peut que faire cerner l'hôtel de façon à prévenir une évasion" Annuaire de l'Institut, T. XIV, PP. 214 et S.

٩- حصانة الحى الدبلوماسى :

بعض الدول فى الماضى كانت هناك ما أطلق عليه الفقه حصانة الأحياء le droit de franchise des questions أى بمعنى أن الحصانة التى يتمتع بها مقر البعثة الدبلوماسية تنساب الى جميع المنازل التى توجد فى الحى الذى يقع فيه مقر البعثة الدبلوماسية، وذلك لأن الحى الذى كانت تقع فيه البعثات الدبلوماسية، كان يعد وحدة قائمة بذاتها ومنفصلة عن سائر الاحياء الأخرى للمدينة عن طريق أسوار أو سلاسل. وقد أدى ذلك الى أن أصبح الحى الدبلوماسى مقرا للخارجين عن القانون والفارين من العدالة وللأشخاص الذين لا هم لهم الا تدبير المؤامرات، الأمر الذى عجل بزوال هذا الامتياز وقد ظل نظام الأحياء الدبلوماسية مطبقا فى الصين حتى العشرينات من القرن العشرين .

المبحث الثاني

الرابطة بين الحق في اللجوء(1) والعلاقات الدبلوماسية وحقوق الانسان في الفقه والتشريع الدولي المعاصر

LE DROIT D'ASILE

مقدمة وخطة الدراسة :

يقصد بالحق في اللجوء البحث من شخص يخشى بطش السلطات العامة في دولته عادة أو في دولة أخرى - عن مأوى يحميه ويؤمنه. ومن هنا كانت تسميته في الشريعة الاسلامية بالحق في الأمان الذى نعم به المستضعفون في الأرض.

---

(1) ويفضل الأستاذ الدكتور عز الدين فوده تسمية " حق الايواء" ويعرفه بأنه استقبال الدولة على أرضها أو غيرها من الأماكن الملحقة بها، أفرادا هددت حرياتهم أو أصبحت حياتهم في خطر فتقوم بحمايتهم من مطاردة السلطات الشرعية أو القائمة بالأمر في أوطانهم أو في البلاد المقيمين فيها ، سواء كانت هذه المطاردة لأسباب سياسية أو بسبب جريمة سياسية ، أو لاشتراك هؤلاء في عمل من أعمال الشغب والعنف التى قام بها الأهلون في تلك البلاد. فالايواء بصفة عامة رخصة للدولة ترتبت لها بموجب قاعدة قانونية أو عمل من أعمال المجاملة مراعاة للظروف السياسية التى طلب اللاجئ بسببها الايواء".. ويرى أن العمل قد جرى على أن تقوم الدولة بممارسة حق الايواء خارج أراضيها الاقليمية ، وبالأصح داخل نطاق الحدود الاقليمية لغيرها من الدول ، مثل الايواء الدبلوماسي ، والبحرى والجوى ، وكذلك الايواء داخل المعسكرات الحربية الموجودة على اقليم أجنبى ، وبينما تملك السلطات الوطنية مطالبة ربان السفينة أو الطائرة أو قائد القوة العسكرية بتسليم المجرمين العاديين فانها لا تملك ذلك بالنسبة للمجرمين السياسيين أو الفارين لأسباب سياسية الى احدى هذه الأماكن. ويرى أن الأمر على خلاف ذلك بشأن الايواء الدبلوماسي أى في مقار البعثات الدبلوماسية والأماكن الملحقة بها لأنه اذا كان الأصل في الايواء الدبلوماسي أنه امتداد لحصانة مقر البعثة الدبلوماسية، الا أن التسليم بذلك يعنى اباحة استخدام مقار البعثة لغير الأغراض المتعارف عليها ويشكل تدخلا في الاختصاص الداخلى للدول التى تستقبل البعثات الدبلوماسية ، ولذلك فان الايواء الدبلوماسي يقوم على الأمر الواقع وهو وجود اللاجئ في مكان مشمول - طبقا للقانون الدولي - بالحصانة ، فالأمر بالنسبة للاجئ يرجع الى حصانة واقعية وليس مرجعه حصانة دبلوماسية ، ويرى أنه لذلك يجوز للدولة المعتمدة أن تطالب بتسليم اللاجئ السياسي في هذه الحالة مالم تكن قد وافقت صراحة أو ضمنا، بناء على قاعدة قانونية وضعية - عرفية أو اتفاقية - على جواز الايواء بدار البعثة الدبلوماسية ، أو تتساهل في حالة عدم وجود هذا الالتزام القانوني - بأن تقبل ايواء اللاجئ ونقله خارج اقليمها خاصة في حالة المعارضين السياسيين الفارين من السلطات العـ...ـة ، والباحثين عن الأمان خوفا من اضطهاد هذه السلطات ، ويكون الأساس لهذا الوضع قواعد المجاملات الدولية. ويرى أن العرب في الجاهلية قد عرفوا الايواء ، خاصة الاحتماء بالكعبة ، وجاء الرسول فأقره عملا بقوله تعالى " ومن دخله كان آمنا..".

ولقد حددت اتفاقية هافانا لسنة ١٩٢٨ ثلاثة شروط للايواء الدبلوماسي (١) أن تكون الجريمة سياسية (٢) أن يكون اللاجئ مهددا بخطر حال (٣) أن تقوم البعثة الدبلوماسية الآوية بابلاغ السلطات الاقليمية ، وأن تتولى ترحيله فور مطالبتها بذلك . =

وعلى وجه الخصوص غير المسلمين ، مما يكشف عن الطابع الانسانى الحقيقى للشريعة الاسلامية والدولة الاسلامية . ونصوص القرآن الكريم واضحة فى التزام الانسان بمقاومة الظلم ، من ذلك قوله تعالى " ان الذين توفاهم الملائكة ظالمى أنفسهم قالوا فيما كنتم ، قالوا كنا مستضعفين فى الأرض ، قال ألم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها". وقوله تعالى " وان أحد من المشركين استجارك فأجره .." ، وهكذا نرى أن الاسلام قد سبق منذ القرن السابع الميلادى ما توصل اليه القانون الدولى خلال النصف الثانى من القرن العشرين فى مجال حقوق الانسان ، حيث نستخلص من الآيتين الكريمتين المشار اليهما ، أن اللجوء حق للانسان المظلوم ، والتزام على الدولة الاسلامية بأن تأويه وتؤمنه وتحميه ، ويضاعف من أهمية هذا الحق أن الدولة الاسلامية فى عصورها المشرقة قد أوفت بهذا الالتزام بصورة لا مثيل لها حتى الآن فى العلاقات الدولية ، فى حين أن القانون الدولى المعاصر لم يستطع حتى الآن قط أن يصل الى جعل اللجوء حقا للفرد والتزاما على عاتق الدولة التى يلجأ اليها ، حتى فى الدول التى تنص دساتيرها ـ مثل جمهورية مصر العربية ـ على هذا الحق ، فانه يبقى فى التطبيق العملى، مرهونا بالارادة السياسية للدولة .

وفى الدراسات القانونية الدولية ، ينصرف هذا الاصطلاح الى كل من اللجوء الاقليمى واللجوء الدبلوماسى ، وقد اهتمت الأمم المتحدة ، باللجوء الاقليمى فى وثائق حقوق الانسان ، ابتداء بالمادة ١٤ من الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، وكذلك باعلان اللجوء الاقليمى الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٧، أما عن اللجوء الدبلوماسى ، فانه يرجع الى الأعراف والاتفاقيات الدولية ، خاصة فى العلاقات المتبادلة بين دول أمريكا اللاتينية، وعلى مستوى أشمل فى داخل منظمة الدول الأمريكية، حيث كان محلا لتقنين شامل على هذا المستوى الاقليمى فى الأعوام ١٩٢٨، ١٩٣٣ ، ١٩٥٤ . كذلك سنحت الفرصة لمحكمة العدل الدولية بأن تبدى رأيها فى الموضوع فى قضية اللجوء السياسى (Affaire d'Asile) فى حكمها

= وجاءت اتفاقية كراكاس لسنة ١٩٥٤ مكملة وموضحة للاتفاقية الأولى وما أثاره تطبيقها من خلاف ،فقررت (١) أن الايواء الدبلوماسى رخصة للدولة المانحة، وأن حدوثه يفترض موافقة الدولة الاقليمية لأن مثل هذا الالتزام يقتضى قبولها الصريح (٢) وأن من حق رئيس البعثة الدبلوماسية الآوية تكييف طبيعة الجريمة وهل هى عادية أو سياسية لقصر هذه الاتفاقية الايواء على الطائفة الأخيرة ، وأخيرا يرى أن اللجوء الدبلوماسى لا توجد بشأنه قاعدة عامة فى القانون الدولى المعاصر ، وأنه يثبت فى الحالات الثلاث الآتية (١) أن يقرره القانون الداخلى فى الدولة التى توجد على اقليمها البعثة الدبلوماسية (٢) أو وجود قاعدة عرفية نشأت مستفادة من تواتر الاستعمال فى علاقة الدولتين المانحة وصاحبة الاقليم (٣) أو أن يكون مقررا فى معاهدة دولية ثنائية أو متعددة الأطراف كما هو الحال فى الدول الامريكية، وذلك لعدم وجود مثل هذه المعاهدة على المستوى العالمى حتى الآن . راجع تفاصيل هذه الدراسة القيمة فى الأهرام الاقتصادى ، عدد ١٨٧، بتاريخ أول يونيو ١٩٦٣.

الصادر بتاريخ ٢٠ نوفمبر ١٩٥٥، حيث تناولت بالدراسة أمرين هامين أولهما ضوابط الأعراف الدولية الاقليمية فى موضوع اللجوء ، وثانيهما ، تحديد أى القانونين : القانون الدولى أو القانون الداخلى ؟ الواجب التطبيق على تكييف الواقعة المنشئة للحق فى اللجوء ؟

وبخصوص الدراسة التفصيلية لموقف الشريعة الاسلامية والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان ، فاننا نحيل على مؤلفنا القانون الدولى العام فى طبعاته المختلفة منذ ١٩٦٩ حتى ١٩٨٦ ، وعلى أبحاثنا المتخصصة فى حقوق الانسان خاصة : حقوق الانسان فى القانون الدولى ، دراسة مقارنة بالشريعة الاسلامية والدساتير العربية سنة ١٩٨٦ ، وضمانات حقوق الانسان فى القانون الدولى، دراسة مقارنة بالشريعة الاسلامية والدساتير العربية سنة ١٩٨٦، ومن تفاصيل موقف محكمة العدل الدولية من الحقوع فى القضية التى أشرنا اليها نحيل أيضا على مؤلفنا: مساهمة القاضى عبدالحميد بدوى فى فقه القانون الدولى سنة ١٩٦٦ .

وبناء على ما سبق ، تقتصر دراستنا على ايجاز العلاقة التاريخية من حيث النشأة بين الحق فى اللجوء والعلاقات الدبلوماسية ، وما رتبه القانون الدولى من حلول للمشاكل المتولدة من ذلك حتى وقتنا المعاصر .

تطور اللجوء الاقليمى : L'Asile territorial et son évolution

فبعد أن كان الالتجاء مقصورا على أماكن العبادة ، أصبح مقبولا فى أماكن عديدة: الى بعض المدن أو بعض الأقاليم Certaines contrées التى كانت صفتها المقدسة تجعها تحت حماية الآلهة ، وتجعلها بالتالى آمنة من الاعتداء عليها Le prérogative de l'inviolabilité مثل اللجوء الى الكعبة قبل الاسلام وبعده ، وكان اللجوء الاقليمى مقصورا أول الأمر على أبناء الاقليم ثم أصبح بعد ذلك عاما، خاصة المنفيين les bannis لا فرق فى ذلك بين المواطنين والأجانب وحتى ولو كان الأجنبى من أتباع ديانة أخرى مختلفة عن ديانة الآلهة الذين أعطوا مكان الالتجاء قدسته وحرمته . وهكذا نرى أن اللجوء بالرغم من الصبغة الدينية الأصلية قد انتهى لكى يصبح مفروضا باعتباره ضرورة يقتضيها احترام تربة الوطن Le sol de la patrie وأصبح الأساس الذى يقوم عليه اللجوء الاقليمى هو سيادة المدينة أكثر من احترام الديانة .

ولكن من الصعب تحديد الوقت الذى تم فيه هذا التحول ، واللجوء الاقليمى لا يمكن أن يوجد الا فى مجتمع تتعدد فيه الوحدات السياسية التى

تتمتع كل منها بالسيادة فى دائرة الاقليم الذى تهيمن عليه، حتى يمكن أن يقال أن المذنب أو المتهم يستطيع أن يهرب من سيادة الوحدة السياسية التى تطالب بانزال العقاب عليه الى وحدة سياسية أخرى تستطيع أن تحميه من هذه المطاردة وتتمتع بالسلطة التى تمكنها من الامتناع عن تسليمه. ولذلك يرى بعض الكتاب الذين اهتموا بدراسة اللجوء الاقليمى وتسليم المجرمين، أنه لم يصبح ممكنا الا ابتداء من سقوط الامبراطورية الرومانية ، وذلك على أساس أن الامبراطورية الرومانية كانت بمثابة دولة عالمية اختفى - فى الواقع وفى القانون - أمامها وجود وحدات سياسية، مستقلة تماما عنها

"Pendant que le monde ne constitue qu'un même empire, soumis à une même domination, il ne fut question d'extradition que lorsque Rome réclamait auprès de quelque nation barbare les chefs qui Fomentaient la guerre ou les citoyens qui s'y étaient réfugiés" F. HELIE, Traité de l'instruction criminelle, Paris, 1866, livre 11, chapitre V.

ويلاحظ أن حق اللجوء خلال الفترة القديمة التى تنتهى بانتهاء الامبراطورية الرومانية كان قاصرا ومسلما به بالنسبة لجرائم القانون العام des délits du droit commun حيث لم تكن الدولة التى ارتكب أحد مواطنيها ما يخالف القوانين تطالب الدولة التى لجأ الى اقليمها هذا الشخص باعادة تسليمه l'extradition ، لأنه كان يعد عقابا كافيا له أن ينفى هذا الشخص نفسه التى كانت تعد عقوبة la peine de l'xil وأن يحرم نفسه من ماء ونار الاقليم الذى عاش فيه . ومن هنا جرى العمل وأصبح قاعدة قانونية عرفية، على اعطاء حق الالتجاء الاقليمى بالنسبة لهذه الجرائم، وعلى عدم تسليم اللاجىء الذى ارتكب جريمة من هذه الجرائم .

ولكن عملا جرى العمل واستقر العرف القانونى على عكس ذلك بالنسبة للجرائم السياسية les délits politiques وذلك لأن المجتمعات الأولى Les sociétés primitives كان الاعتداء على الرئيس السياسى أى رئيس الدولة بالمعنى الحديث ، والخروج على أوامره ، وعلى القوانين التى أصدرها ، تعد هذه الأفعال من قبل الجرائم التى ترتكب ضد الجماعة بأسرها وتعد اهانة لآلهة الدولة التى يمثلهم رئيس الدولة .

ومن هنا كانت العقوبات القاسية، والشديدة الوطأة، توقع على من يرتكب جريمة سياسية، ولقد بقيت العقوبة مغلظة على هذه الجرائم السياسية ،

وحتى فى ظل الحضارات الأكثر تقدما اللاحقة ، كما كان الحال لدى الاغريق والرومان ، حتى بعد أن زال الاعتقاد، أو انتهى العرف، الذى كان يجعل من رئيس الدولة ممثلا للآلهة ، حيث بقى الاعتقاد بأن الصفة المصونة لرئيس الدولة لا تستمد من الدين ولكن من قانون الجماعة التى اعترف له بذلك ،وأن القانون له صفة مقدسة ، ومن يعتدى على القانون يسئ بالتالى للآلهة .وهكذا أصبحت الخيانة ، الثورة ، الجرائم العسكرية ، ترك الوطن والخطر يحدق به ، والنصح بحرب انتهت بالهزيمة كل هذه الأعمال التى تشكل اعتداء على استقلال الدولة ، أو على أمنها أو على حريتها ، أو على شرفها تعد من جرائم الدولة Des crimes d'Etat وكان يعاقب مرتكبها بالاعدام ، وتصادر أمواله ويقذف بجثته خارج اقليم الدولة ، وينفى أبناؤه خارج اقليم الدولة ويلحق العار جميع ذريته. ولذلك كانت الجرائم السياسية بالمعنى السابق أو جرائم الدولة ، لا يعترف بالنسبة لها بحق الالتجاء الاقليمى خلال العصور القديمة. ولم يخرج من ذلك الا الاغريق الذين اعترفوا بحق الالتجاء الاقليمى حتى بالنسبة لهذه الجرائم ، والسبب فى ذلك يرجع الى تعدد الوحدات السياسية المستقلة التى كانت تقوم فى اليونان من ناحية ، ومن ناحية أخرى كثرة الخلافات السياسية بين هذه المدن ، ومحاولة الابقاء على القادة والمفكرين خاصة الذين يشتركون فى عمل سياسى ويفشل ، ثم ان هذا العرف الخاص بالاغريق كان له أيضا دوافع تجارية ، لأن الاعتراف من قبل مدينة ما بحق الالتجاء الاقليمى بالنسبة للجرائم السياسية كان كثيرا ما يكون سببا لانتعاش التجارة مع هذه المدينة .(راجع فى تفصيل عدم الاعتراف بحق الالتجاء السياسى بالنسبة للجرائم السياسية أو جرائم الدولة من جانب جميع الحضارات القديمة حتى نهاية الامبراطورية الرومانية ماعدا فى داخل المدن الافريقية الصفحات ٤٩٩ - ٥٠١ من دراسة الأستاذ أجيدو ريل ، بعنوان "الحق فى اللجوء" ، محاضرات أكاديمية لاهاى ،١٩٣٨، - ١).

وخلال القرون التى تلت سقوط الامبراطورية الرومانية ، أصبح حق الالتجاء الاقليمى قاعدة عامة.

وفى عصر الاقطاع ، كان حق الالتجاء مقصورا على طبقة معينة ، هى طبقة الأشراف ولا يمكن الافادة منه مطلقا لعبيد الأرض les serves de la terre الذين لم يكن من حقهم أن يعبروا حدود الاقطاعية le seigneurie التى ارتبط مصيرهم بها ، ولا يعترف لهم بالالتجاء الى خارجها. وبالنسبة للاجئين السياسيين les réfugées politiques فان حق الالتجاء لم يكن مقررا لهم كنتيجة لقاعدة قانونية ، بل كان اللاجئ لا يحصل عليه الا اذا كان سيد المنطقة le seigneur du lieu de réfuge عرف أن له مصلحة فى منح حق الالتجاء . وذلك لأن الجرائم السياسية بقيت فى هذا العصر

ينظر اليها على أساس أنها أكثر خطورة من جرائم القانون العام وبالتالـــــي يجب أن ينزل على من يرتكبها عقوبة أشد من عقوبة جرائم القانون العـــام.

وفى هذا يقول جروسيوس فى كتابه قانون الحرب والسلم والذى كان هو الآخر لاجئا سياسيا : On ne doit pas refuser, écrit-il, une demeure fixe à des étrangers qui, chasses de leur patrie cherchent une retraite, pourvu qu'ils se soumettent au gouvernement établi, et qu'ils observent toujours les prescriptions nécessaires pour prévenir les séditions........"

Gratius De Jure belli ac pacis, liv. 11, ch. 11, Xll.

وهكذا ، تحت ضغط العوامل السابقة أصبح منح الالتجاء الاقليمى بالنسبة للجرائم السياسية ضرورة اجتماعية ، ووسيلة لتفادى المذابح التى كانت تهـدد ضحايا المذاهب السياسية والمدنية والفكرية وأصبحت التفرقة بين الجرائـــم العادية والجريمة السياسية من مبادى القانون الجنائى والقانون الدولـــى العام .

ثالثا : اللجوء الدبلوماسى : L'Asile diplomatique

اللجوء الدبلوماسى أو الداخلى l'asile intérieur

هو الذى يمنح داخل قصر البعثة الدبلوماسية أو القنصلية ، أو على ظهر سفينـــة حرب أجنبية أثناء وقوفها فى المياه الاقليمية لدولة ما

l'asile diplomatique ou intérieur accordé dans les locaux d'une légation, d'un consulat ou sur un navire de guerre étranger ancré dans les eaux territoriales d'un autre Etat P.511

هذا النوع من الالتجاء يعد أحدث من الالتجاء الاقليمى ، بل لم يكن معلوما حتى القرن الخامس عشر ، ولكن وجد تطبيقا متزايدا خلال القرون التالية ، ولكنه بعد ذلك بدأ يأفل طالعه فى الدول التى ظهر بها ، أو على الأقل يقتصر علـــى اللاجئين السياسيين réfugiés politiques وعلى خلاف الالتجاء الاقليمـــى الذى يطلق عليه أيضا الالتجاء الخارجى l'asile territoriale ou extérieur.

فان الالتجاء الدبلوماسى يمنح داخل ذات البلد التى ارتكبت بها الجريمـــة أو التى تتبع سلطاتها اللاجىء. هكذا ، لا يكون الالتجاء الدبلوماسى نتيجـــة تحتمها سيادة الدولة الاقليمية التى تمنح الالتجاء ، بل على العكس يشكـــل قيدا على السيادة الاقليمية للدولة التى توجد على اقليمها البعثـــــة الدبلوماسية أو القنصلية التى تمنح حق الالتجاء الدبلوماسى لشخص من رعايا الدولة الاقليمية أو من غير رعاياها ولكنه مطلوب من جانب سلطاتهـــــا.

وهذا القيد على السيادة الاقليمية للدولة التى تعترف بهذا النوع من الالتجاء يستمد وجوده اما من اتفاق دولى ، أو قاعدة دولية عرفية ، أو المجاملات الدولية la courtoisie internationale

ويرتبط تاريخ اللجوء الدبلوماسى بتاريخ البعثات الدبلوماسية الدائمة التى لم تبدأ الا خلال القرن الخامس عشر ، بالرغم من أن نظام الدبلوماسية من أقدم أنظمة القانون الدولى العام،ولكنه كان حتى القرن الخامس عشر ، من قبيل العلاقة الدبلوماسية غير الدائمة التى كانت فيها الحصانات الدبلوماسية قاصرة على شخص المبعوث الدبلوماسى . ولكن منذ الوقت الذى أصبح فيه للسفراء أو المبعوثين الدبلوماسيين مقر دائم فى أقاليم الدول التى يمثلون أمامها دولهم ، أصبحت الحصانة الشخصية le principe de l'inviolabilité personnelle غير كافية، وأصبح من الضرورى أيضا تقرير حصانة مقر البعثة الدبلوماسية وسكن الممثلين الدبلوماسيين . ومنذ اللحظة التى صار فيها من المحرم على السلطات الاقليمية الدخول فى مقار وسكن السفراء ، لجأ هؤلاء الأخيرون الى التوسع فى نطاق هذه الحصانة،حتى تشمل ،ليس فقط جميع أفراد البعثة الدبلوماسية وحاشيتهم بل وأيضا لكى تشمل كل من يوجد فى داخل مقر البعثة الدبلوماسية بقصد الالتجاء اليها . وهكذا ولد الالتجاء الدبلوماسى كنتيجة للحصانة التى قررت فى القانون الدولى العام لمقر البعثة الدبلوماسية . ومنذ القرن السادس عشر نصت القوانين،واستقر العرف،على الاعتراف بحق الالتجاء الدبلوماسى وهذا ما جاءت به احدى التصريحات التى صدرت عن شارل كانت Charles Quint ملك أسبانيا وامبراطور ألمانيا . وهذان التصريحان كانا متعلقان بامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين والتى جاء فى احداهما ما يلى :

"Que les maisons des ambassadeurs servent d'asile inviolable, comme autre fois les temples des dieux, et qu'il ne soit permis à personne de violer cet asile, sous quelque prétexte que ce puisse être" P. 513.

ويلاحظ أيضا أن اللجوء الدبلوماسى كان معترفا به فى بادئ الأمر بالنسبة لجرائم القانون العام ، مع استبعاد الجرائم السياسية، كما يتضح ذلك من قانون صدر فى فنيس Venise عام ١٥٥٤ ، وفى هذا يتفق الالتجاء الدبلوماسى مع سائر أنواع الالتجاء الأخرى التى سبقت فى نشأتها ، وظل الأمر على هذا الوضع أى كان الالتجاء الدبلوماسى قاصرا على جرائم القانون العام دون الجرائم السياسية أو الجرائم الموجهة ضد الدولة حتى القرن التاسع عشر ، ويلاحظ أن اللجوء الدبلوماسى قد وجد له سندا قويا

فى الحكم الذى أصدره البابا كليمنت الثامن Clement Vlll فى الخلاف الذى قام فى يوليو ١٦٠١ بين فرنسا وأسبانيا ، والخاص بالتجاء بعض الفرنسيين الذين نقلوا بعض الجنود الأسبانيين الى دار السفارة الفرنسية فى مدريد، ثم استيلاء السلطات الأسبانية عليهم بعد تهديدها بنسف مقر البعثة الدبلوماسية الفرنسية فى مدريد. ولقد جاء الحكم الذى أصدره البابا بصفته حكما بين ملك فرنسا وملك أسبانيا ، يؤيد مسئولية أسبانيا عن عملها السابق. ويضاف الى ذلك أن العمل جرى بين الدول على الاعتراف باللجوء الدبلوماسى وعلى ذلك استقر الفقه أيضا ، حيث جاءت مؤلفات الرعيل الأول من كتاب القانون الدولى العام تؤكد وجود هذا الحق واعتباره من نتائج تقرير حصانة مقر البعثة الدبلوماسية. ومن أمثلة هؤلاء الكتاب Albericus Gentilis, Suarez ولم يشذ من ذلك الا قلة من المؤلفين الذين بالرغم من تقريرهم بوجود قاعدة عرفية فى القانون الدولى يستند عليها الالتجاء الدبلوماسى الا أنهم مع ذلك هاجموا هذا العرف الدولى . ومن أمثلة هؤلاء الكتاب ، المؤلف الايطالى شارل باسكالى Charles Pasquali فى مؤلف أصدره عام ١٥٩٨ ، وذلك لأن تقرير الالتجاء الدبلوماسى فى نظره يجعل من منازل السفراء مقرا للخارجين على القانون . وبجانب ذلك قام الخلاف بين الفقهاء على الأساس الذى يرتكن عليه حق الالتجاء الدبلوماسى، هل يستند الى القانون الانسانى Droit humain أو القانون المقدس Droit Divin وكان من رأى أنصار الفكرة الأولى أن الدول تملك حرية تقرير أو رفض تقرير هذا النوع من الالتجاء،مادام أن تقريره غير واجب طبقا لأحكام القانون المقدس ، بينما ذهب أنصار الفكرة الثانية الى عدم تمتع الدول بالرخصة السابقة على أساس أن الالتجاء الدبلوماسى انما يفرضه القانون المقدس ولا يملك تعديل هذا الحق الا البابوات والكنيسة فقط .

لقد توقف الجدل السابق الخاص بمناقشة أساس حق اللجوء الدبلوماسى ، حيث أجمع فقهاء القانون الدولى على الاعتراف بحق اللجوء الدبلوماسى، ولكن مع انكار كل طبيعة مقدسة له ، وصار الرأى هو أن تقريره يعد رخصة متروكة للدول ، كما يعبر عن ذلك ما كتبه جروستيس بهذا الصدد

"De savoir maintenant, si un ambassadeur.... peut fourn fournir chez lui un asile á tous ceux qui viennent s'y réfugier. C'est ce qui dépend de la volonté et de la permission du souverain auprés duquel il est invoqué" cP Grotius, De jure belli ac pacis 11, chap. XVlll et suivant.

ويلاحظ أن فكرة اللجوء الدبلوماسي لم تكن تتمشى مع فكرة السيادة التي تكونت واستقرت في ذاك العصر، وكان لابد من البحث عن أساس قانوني للالتجاء الدبلوماسي ، حتى يمكن قبوله من جانب الدول التي كانت تظهر غيرة كبيرة على التمسك بسيادتها . ولقد حاول جروسيوس أن يقوم بذلك بالطريقة الآتية :

"Je suis donc pleinement persuadé -écrit Grotius- que les peuples ont trouvé bon de faire ici, en la personne des ambassadeurs, une exception à la coutume reçue partout, de regarder comme soumis aux lois du pays tous les étrangers qui se trouvent dans les terres de la dépendence de l'Etat. De sorte que, selon le droit des gens, comme un ambassadeur représente, par une sorte de fiction, la personne même de son maitre, il est aussi regardé, par une fictio, semblable, comme étant hors des terres de la puissance auprès de qui il exerce ses fonctions..." Grotius, De jure belli ac pacis, liv. 11, Chap. XV111, § 8.

وبناء على هذا الافتراض ، ظل التقليد القانوني يعتبر مقر البعثة الدبلوماسية كاقليم أجنبي غير خاضع لسلطة الدولة الاقليمية . وبالرغم من الاحترام العام لحق اللجوء الدبلوماسي فان التاريخ الدبلوماسي لم يخل مع ذلك من منازعات بصدده وقعت بين الدول خاصة عندما كان الالتجاء الدبلوماسي يمنح الى أعداء رئيس الدولة التي يوجد على اقليمها الممثل الدبلوماسي الذى منحه (المرجع السابق، تفصيل المسائل السابقة كلها الصفحات من ٥١٣ - ٥٢٢). ولكن اذا ما استثنينا هذه الخلافات أو الأحداث فان اللجوء الدبلوماسي ظل قائما ، وحاول الكتاب البحث عن أساس قانوني مختلف عن الأساس الذى قال به جروسيوس وهو الأساس الخاص بفرض امتداد الاقليم l'exterritorialité بل ورأوا أن أساس الالتجاء الدبلوماسي انما يرجع الى أسباب انسانية des raisons humainitaires كما هو الحال بالنسبة للجوء الديني واللجوء السياسي . ورأى البعض أن تقرير هذا الحق يرجع الى الفائدة السياسية l'utilité pratique أو الى صفة الأشخاص الذين يفيدون منه أو الى طبيعة الجريمة التي ارتكبوها (المرجع السابق ص٥٢٢) بخصوص آراء الفقهاء بين مؤيد وبين معارض لحق اللجوء الدبلوماسي.

ويذكر المؤلف في الصفحات التالية أن أغلبية الفقهاء تعارض الاعتراف بحق اللجوء الدبلوماسي ، ولم يشذ على ذلك الا قلة من المؤلفين الذين نادوا

بعدم الاعتراف باللجوء الديبلوماسي بالنسبة لجرائم القانون العام ، وعدم تقريره الا بالنسبة للجرائم السياسية. وهكذا ، منذ نهاية القرن الثامن عشر خضع اللجوء الدبلوماسي لذات التطور الذى مر به اللجوء الاقليمى ، حيث لم يعد فى الامكان التسليم باللجوء الديبلوماسي الا بخصوص الجرائم السياسية لصالح اللاجئين السياسيين ، وخاصة فى البلاد التى تكثر فيها القلاقل الداخلية ، وعلى شرط أن يحاط حق اللجوء الديبلوماسي بطائفة من القيود والضمانات ولقد ظل اللجوء الديبلوماسي مطبقا بصورة واسعة فى علاقات دول أمريكا وعلى عكس ذلك ، فان اللجوء الديبلوماسي ، حتى مقصورا على الجرائم السياسية - لقى معارضة غالبية المؤلفين، حتى يمكن القول أنه قد ألغى نهائيا وبصورة تكاد تكون عامة فى أوروبا ، وعلى العكس من ذلك فانه يجد أرضا صالحة فى دول أمريكا اللاتينية نظرا لعدم استقرار الحكومات وتعدد الثورات ، نجد هذا الحق تؤكده جميع المؤتمرات الأمريكية التى انعقدت بين الدول الأمريكية ، مع قصره على الجرائم السياسية ،كما جاء ذلك فى المادة الأولى من اتفاقية لاهافان بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التى تحرم منح الالتجاء الى مقار البعثات الديبلوماسية ، أو الى سفن الحرب أو الطائرات الحربية بالنسبة للجرائم العادية ، ولكن المادة الثانية من ذات الاتفاقية تقرر مشروعية الالتجاء الى الأماكن السابقة بالنسبة للجرائم السياسية ، سواء باعتباره حقا ، أو لأسباب انسانية وذلك بالقدر الذى تسمح فيه العادات المحلية les usages locaux ، والاتفاقيات الدولية التى تكون الدول طرفا فيها ،أو القوانين الداخلية ، ولا يجوز منح حق اللجوء الدبلوماسى الا فى حالة الضرورة القصوى،وفقط خلال المدة التى يتمكن فيها اللاجئ من توفير سلامته بطريقة أخرى، ويجب على الممثل الديبلوماسي الذى يمنح حق اللجوء أن يخطر بطريقة مقررة مباشرة وزارة الخارجية فى الدولة التى يتبع لها اللاجئ ، أو السلطات الادارية(م٢)، وحكومة الدولة التابع لها اللاجئ يكون من حقها أن تطلب ابعاد اللاجئ السياسى للخارج خلال فترة قصيرة، ولكن للممثل الدبلوماسى أن يطلب فى مقابل ذلك تأكيد سلامة اللاجئ أثناء خروجه من اقليم دولته (م٢). ولا يجوز انزال اللاجئ فى أية نقطة على اقليم الدولة أو أية نقطة قريبة منه(م ٤) ولا يجوز أن يقوم اللاجئ أثناء وجوده فى دار البعثة الدبلوماسية بأعمال تضر النظام العام(م ٥) والدولة الاقليمية غير ملزمة بأن تدفع للدولة التى أعطت سفارتها حق الالتجاء الدبلوماسى لأحد رعاياها النفقات التى تكبدها بسبب ذلك (م٦) . ومن بين الدول الموقعة على اتفاقية لاهافان السابقة ، قامت الولايات المتحدة الأمريكية فقط بتحفظ على الاتفاقية . يعنى هذا التحفظ من جانب الولايات المتحدة الأمريكية بعدم اعترافها باللجوء على أساس أنه جزء من القانون الدولى العام .

ولكن التطبيق العملى لاتفاقية هافانا السابقة وان كان قد أسدى خدمات عملية جليلة للعلاقات الدولية بين حكومات دول أمريكا اللاتينية الا أن العمل كشف عن أوجه النقص فيه ، وأهمها الخاص بتكييف الجرائم السياسية ، وبالضمانات الضرورية لكفالة سلامة اللاجىء.. هكذا فان مؤتمر مونتيفيديو للدول الأمريكية بتاريخ ٢٦ ديسمبر ١٩٣٣ أقر اتفاقية مكملة لاتفاقية هافانا بخصوص اللجوء الديبلوماسى ومعدلة لها فى بعض أحكامها. فطبقا للاتفاقية الجديدة أصبح من حق الدولة التى تمنح حق اللجوء الديبلوماسى الفصل فى الصفة السياسية للجريمة م/٢. ثم تنص الاتفاقية الجديدة على أنه نظرا للصفة الانسانية الخاصة باللجوء الديبلوماسى فانه لا يخضع فى تطبيقه لشرط المعاملة بالمثل ، وأنه بناء على ذلك يكون لكل الأفراد حق الافادة من الحماية التى يتضمنها الالتجاء الديبلوماسى ، دون التقيد بجنسيتهم أو الالتزامات التى قبلتها فى هذا الصدد دولهم . ولكن الدول التى لا تقبل الالتجاء الديبلوماسى الا فى حدود معينة ، أو بشروط معينة ، لا تستطيع أن تباشر هذا الحق قبل الأجنبى الا بالصيغة التى تعترف فيها هذه الدول ذاتها له بحق الالتجاء السياسى م/٢. وينص هذا الاتفاق أخيرا على أنه فى حالة قيام خلاف بصدد الالتجاء بين الممثل الديبلوماسى الذى منحه وحكومة الدولة المعتمد لديها هذا الممثل الديبلوماسى ، فان هذا الممثل الديبلوماسى يصبح شخصا غير مرغوب فيه persona non grata بسبب المناقشات التى دارت بينه وبين حكومة الدولة الاقليمية ، وبالتالى يجب على حكومته أن تستبدل به ممثلا آخر ، دون أن يؤدى ذلك الى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين م/٤. (راجع فى بعض المسائل السابقة كلها الصفحات من ٥٢٢ - ٥٢٣ من المرجع السابق).

ويلاحظ أن الالتجاء الديبلوماسى يجد تطبيقا واسعا له خلال الفترات المضطربة التى تسود فيها أعمال العنف على اثر اندلاع الثورة الأهلية داخل دولة من الدول وهذا ما حدث فى فترة ما بين الحربين العالميتين ، فى أسبانيا ، حيث كانت فرصة عملية للالتجاء الديبلوماسى وعادت المناقشات العلمية الخاصة به للظهور من جديد فى المحافل الدولية ، فعلى أثر الثورة العسكرية التى قامت فى أسبانيا فى يونيو ١٩٣٦ ، وجد آلاف من الأشخاص أنفسهم متهمين بالاشتراك فى الثورة، وأن حياتهم وحرياتهم نتيجة لذلك ، كانت فى خطر جسيم ، ومن ثم أخذوا يدقون أبواب البعثات الديبلوماسية الأجنبية فى مدريد، ولقد أعطت بعثات دول أمريكا اللاتينية ، وبلجيكا ، وفنلندا ، وفرنسا ، والنرويج ، وهولندا ، وبولونيا ، ورومانيا ، وتركيا والصين، الالتجاء الديبلوماسى لمن طلبه . ولقد ترتب على الزيادة الكبيرة فى عدد اللاجئين الديبلوماسيين ، والصعوبات الخاصة بالتموين فى مدريد أن أصبح موضوع ترحيل هؤلاء اللاجئين من الأمور العاجلة . ولكن حكومة

الجمهورية الأسبانية بالرغم من عدم اعترافها الصريح على منح الالتجاء الدبلوماسي ، الا أنها مع ذلك لم تكن راضية تماما عن اساءة هذا الحق من جانب بعض البعثات الدبلوماسية، ومن ثم وضعت العراقيل أمام ترحيل اللاجئين الدبلوماسيين خشية منها أن ينضم الى هؤلاء بعد ترحيلهم الى جانب أعدائها . ولم تؤد المفاوضات الدبلوماسية الى نتائج ايجابية التي دارت بخصوص حل هذه الصعوبات ، الأمر الذى جعل من الضروري طرح الموضوع على عصبة الأمم . ولقد تم ذلك خلال الدورة رقم ٩٥ الغير عادية لمجلس العصبة ، وفي جلسة ١٢ ديسمبر ١٩٣٦ أن استند ممثل شيلي على أسباب انسانية ولفت نظر المجلس الى الأوضاع والظروف التى تجعل من الضروري السماح للاجئين الدبلوماسيين فى مدريد من مغادرة أسبانيا دون أن يحصل عليهم اعتداء ما ، وطلب أن يعهد بهذه المهمة الى اللجنة الدولية للصليب الأحمر يساعدها في ذلك الأجهزة الفنية لعصبة الأمم . وبالرغم من عدم اعتراض ممثل أسبانيا على منح الالتجاء الدبلوماسي الا أنه أعاد من جديد معارضة حكومته الخاصة بالسماح للاجئين بمغادرة أسبانيا وأكد رغبة حكومته فى أن تبحث هذا الموضوع مع كل حكومة على حده . ولكن بعد فشل المفاوضات التى تمت فى هذا الصدد فى مدريد ، وبعد فشل الجهود التى بذلتها الهيئة الدبلوماسية فى مدريد فان مندوب شيلي مؤيدا من جانب حكومة كوبا وهولندا، طلب فى خطاب مؤرخ فى ١٤ يناير ١٩٣٧ قيد الموضوع فى جدول أعمال الدورة ٩٦ لمجلس العصبة ، ولقد نوقش الموضوع فى الجلسات التى عقدها مجلس العصبة فى ٢١ ، ٢٥ ، ٢٧ يناير ١٩٣٧ ,حيث كان موضوع الالتجاء الدبلوماسي بوجه عام محل مناقشة من جانب أعضاء المجلس . ولقد عارض ممثل الاتحاد السوفييتي حق الالتجاء الدبلوماسي وشكك فى كل أساس يمكن أن يرتكن عليه ، ونادى بأنه لا توجد أية قاعدة فى القانون الدولي تجبر الدولة على أن تسمح للسفارات الموجودة فى اقليمها بمنح حق الالتجاء الدبلوماسي ، وأنه اذا كان هذا الحق يجد مبررا له فى الاتفاقات المبرمة بين دول أمريكا اللاتينية ، فانه لا يمكن التمسك بذلك فى مواجهة الدول الأخرى ، ولتأكيد ما ذهب اليه ساق المندوب السوفييتي سوابق عديدة لرفض منح الالتجاء الدبلوماسي وآراء لكثير من فقهاء القانون الدولي الذين ينكرون وجود هذا الحق ، وخلص من ذلك الى:

"Cette pratique, qui a toujours donné lieu à des protestations et à des objections de la part des gouvernments intéressés, ne peut, en aucune manière, créer un principe de droit international, et ne peut être tolérée que par la bonne volonté et le libre assentiment du gouvernement intéressé"

ولقد خالفه فى ذلك مندوب شيلى الذى ذهب الى أن الالتجاء الدبلوماسى ليس نظاما قاصرا على دول أمريكا اللاتينية بل ان دولا عديدة وفى داخل أوروبا ذاتها ، مثل انجلترا ، وفرنسا ،والولايات المتحدة قد منحت الالتجاء الدبلوماسى ، مرات عديدة فى أمريكا اللاتينية ، أى من جانب سفاراتها القائمة فى أمريكا اللاتينية، وأن انجلترا قد استعملت حق الالتجاء الدبلوماسى فى أوروبا ، وآسيا خلال القرنين التاسع عشر والعشرين.....
ولم يكن من المطلوب من مجلس العصبة أن يفصل فى وجود هذا الحق أو عدم وجوده فى القانون الدولى العام كمبدأ من مبادئه ، ولم يتعرض لدراسة الموقف فى مدريد الا من الناحية الانسانية فقط وعبر عن أمله فى أن تجد هذه المشكلة حلها السريع عن طريق المفاوضات المباشرة . ولقد أثيرت ذات المشكلة فى الدورة الثانية عشرة لجمعية عصبة الأمم من الناحية السياسية وذلك على أثر مشروع الاتفاقية الخاص بحق الالتجاء الذى أعده وزير خارجية الأرجنتين، والذى قام بشرحه أمام الجمعية بتاريخ ٢ أكتوبر ١٩٣٧. كان هذا المشروع يرمى الى تقرير حق الالتجاء للدول الداخلى والخارجى معا كقاعدة عامة فى القانون الدولى العام ، ولقد قدم هذا المشروع الى جميع الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ، طالبا من حكوماتهم ابداء ملاحظاتها على المشروع. وطبقا لهذا المشروع فان حق الالتجاء يجب أن يمنح الى جميع الأشخاص ، أيا كانت جنسيتهم ، دون المساس بالتزامات الحماية التى تقع على عاتق الدول التى يتبعها الشخص م/١ . وأن الالتجاء لا يمكن أن يعطى الا فى السفارات أو غيرها من مقار البعثات الدبلوماسية les légations السفن الحربية ، الطائرات العسكرية ، ولا يسمح به الا بالنسبة للأشخاص المتهمين بجرائم سياسية أو لأسباب سياسية م/٢. وأن رؤساء البعثات الدبلوماسيا يمكن أن يقبلوا اللاجئين فى مقر اقامتهم،وذلك اذا كانوا لا يسكنون فى مقر البعثة الدبلوماسية ,وأن مرتكبى جرائم القانون العام لا يمكن أن يفيدوا من الالتجاء ، وتقدير الأسباب التى تبرر منح الالتجاء يكون من حق الدولة التى تمنحه . وأن المخربين les terroristes والفارين من الجيش لا يمكن أن يفيدوا منه . ولكن فى حالة قيام ثورة فان عدم التوجه لأداء الخدمة العسكرية لسبب سياسى يمكن أن يبرر منح الالتجاء م/٣. وأن الممثل الدبلوماسى الذى يمنح الالتجاء الدبلوماسى يجب عليه أن يبلغ مباشرة اسم اللاجىء ، أو اللاجئين الى وزارة الخارجية فى الدولة التى يباشر فيها عمله أو الى السلطات الادارية للمنطقة التى منح فيها الالتجاء اذا كانت هذه البعثة خارج عاصمة الدولة ، ما لم تحل ظروف مادية جسيمة دون القيام بذلك أو يجعل التبليغ عن أسماء اللاجئين مصدر خطر على سلامتهم م/٤. ويجب على اللاجىء الا يقوم خلال وجوده فى مقر البعثة الدبلوماسية بأعمال تعكر الأمن العام وعلى الممثلين الدبلوماسيين أو قادة السفن والطائرات أن يطلبوا من اللاجو

المعلومات الشخصية والتعهد بعدم اتصاله بخارج البعثة أو السفينة أو الطائرة دون تدخلهم الصريح، فاذا رفض القيام بأى من الأمور السابقة تعين انهاء الالتجاء م/٥. ويكون من حق السلطات الاقليمية أن تطلب ترحيل اللاجئ للخارج خلال أقصر مدة ممكنة ، ولكن يكون من حق الممثل الدبلوماسى أو قائد السفينة أو الطائرة أن يطلب الضمانات الكفيلة بحماية شخص اللاجئ واحترامه، فاذا لم تعط هذه الضمانات،تأجل الرحيل حتى توافق السلطات الاقليمية على اعطائها م/٦ . وأنه عند ترحيل اللاجئ فلا يجوز انزاله الى بقعة من اقليم الدولة ، وبعد خروج اللاجئ ، وعودته من جديد لاقليم الدولة ومشاركته فى أية حركة قامت بسبب منحه حق الالتجاء السابق، فانه يمتنع على جميع الدول الموقعة على الاتفاق منحه الالتجاء من جديد م/٧ .. الى غير ذلك من النصوص التى كان يتكون منها مشروع الاتفاق .

وعندما تهدأ العواطف ، ويتحقق استقرار النظم السياسية ، وتكون العدالة مكفولة لكل من يتهم بمخالفة القانون ، فان الالتجاء الدبلوماسى لا يجد فى الفقه من يدافع عنه ويفقد بالتالى سبب وجوده ، وذلك لأنه لا يضيف شيئا الى مركز الوظيفة الدبلوماسية ، بل انه بسبب الشكوك التى يولدها والتى تقوم على شبهة التحيز والتدخل فى الشئون الداخلية للدول الاقليمية ، فانه يوشك أن يكون مصدر قلق للعلاقات الدولية الطيبة . ولذلك فانه من الناحية القانونية الخالصة،يقوم الشك عريضا،حول الاعتراف للدولة بأن تطالب لممثليها الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدول الأجنبية بحق منح الالتجاء الدبلوماسى للاجئين السياسيين،ولكن غالبية الفقه المعاصر يتساءل عما اذا كانت الاعتبارات الانسانية تبرر منح الالتجاء الدبلوماسى فى الحالات التى تزول فيها الأسباب التى أدت الى الغاء حق الالتجاء الدبلوماسى أى فى الظروف غير العادية على أثر أزمات سياسية داخلية مثلا ، ولذلك من المستحسن أن تحاول الدول وضع تنظيم دولى عام لمواجهة هذا الفرض بخصوص جميع المسائل التى أثيرت سابقا (راجع الصفحات من ٥٣٣ - ٥٤٠ من المرجع السابق).

ثالثا : اللجوء السياسى : L'Asile politique

وبحلول القرن الثامن عشر حدث تطور كبير فى نطاق حق اللجوء، فبالرغم من معارضة الكنيسة تم الغاء اللجوء الدينى فى كل مكان تقريبا، وذلك على أثر انتصار السلطة المدنية على السلطة الدينية فى تنازعهما على السلطة، كما أن اللجوء الاقليمى الذى كان مطبقا بصورة واسعة خلال القرون السابقة على القرن الثامن عشر لمرتكبى جرائم القانون العام ، أصبح لا يتفق مع القانون الدولى ، ولا مع ضرورة التعاون على المستوى الدولى للقضاء على الجريمة ،لذلك فان اللجوء الدبلوماسى أحيط خلال القرن الثامن عشر

بكثير من القيود وبدا يبدو من الصعب تبريره لا بأسباب سياسية ولا على أساس مستمد من القانون الدولى . وتعبيرا عن ذلك فان أساتذة القانون الجنائى ومؤسس المدرسة التقليدية الايطالية للقانون الجنائى وهو الأستاذ Beccaria فى مؤلفه المشهور traité des délits et des peines الذى اعتبر جميع أنواع الالتجاء مخالفة لسيادة الدولة ولا تتفق مع الاحترام الواجب للقانون "Dans toute l'étendue d'un Etat politique il ne doit y avoir aucun lieu indépendant des lois leur force doit suivre tout citoyen comme l'ombre suit le corps, l'asile et l'impunité ne diffèrent que du plus au moins, les asiles invitent plus au crime, que les peines n'en détournent".

وفى هذا الوقت بدأ فى الظهور بجانب فكرة ضرورة التعاون الدولى لمكافحة الجريمة فكرة أخرى تنادى بعدم اعمال هذا التعاون بخصوص الجرائم السياسية، وذلك لأنه خلال القرن الثامن عشر أصبح ينظر الى التآمر على النظم السياسية على أساس أنها ليست من الجرائم الخطيرة كما كان الحال فى الماضى حيث كانت تعد من الجرائم التى تمس المصالح الشخصية لكل الملوك وليس فقط رئيس الدولة التى ارتكبت فيها الجريمة .. أيضا حتى قبل منادات الثورة الفرنسية بحق الثورة ، واعتبار الأعمال الموجهة ضد الحكومة ذات صفة أدبية وقانونية ، واعتبار من ينفى للخارج لسبب هذه الأعمال أو يجبر على ترك وطنه شخصا لا يجوز المساس به inviolable وأصبح رؤساء الدول يفتحون أبواب قصورهم للاجئين السياسيين ويرفضون تسليمهم لأعدائهم. ولقد جاء النص على ذلك فى الدستور الفرنسى لعام ١٧٩٣ الذى جاء به أن الشعب الفرنسى "donne asile aux étrangers bannie de leur patrie pour la cause de la liberté.

ولكن مع ذلك فانه خلال السنوات الأخيرة من القرن الثامن عشر وخلال القرن التاسع عشر وجدت كثير من الاتفاقيات التى كانت تنص صراحة على التسليم فى الجرائم السياسية، أو على الأقل كانت تقضى بطرد اللاجئ السياسى l'expulsion وهذا الى جانب حوادث الخلافات العديدة التى قامت بين الدول بخصوص اللاجئين السياسيين . وهذا كله ينفى وجود مبدأ عام يقضى بمنح الملجأ السياسى للاجئ السياسى أو على الأقل يقضى بعدم جواز تسليمه لأعدائه . ولم يتأكد هذا المبدأ الا ابتداء من النصف الثانى من القرن التاسع عشر(المرجع السابق ص ٥٥١-٥٥٢) حيث أصبح مبدأ مسلما به من جانب جميع الدول، مع الاعتراف للدول بفرض بعض القيود على حرية اللاجئ السياسى بناء على طلب الدولة التى يعنيها الأمر ، وذلك بغرض منع اللاجئ من ارتكاب بعض

الأعمال التى تهدد أمن هذه الدولة. وأصبح حق الالتجاء يرد النص عليه فى جميع الاتفاقيات الدولية الخاصة بتسليم المجرمين،حيث النص صراحة ، عادة، على استبعاد الجرائم السياسية من التسليم ، وكذلك ينص عليه فى القوانين الداخلية للدول حيث تنظم هذه القوانين كيفية تطبيق هذا الحق. والجرائم التى لا يجوز منح الالتجاء بالنسبة لها مثل جريمة القتل وجرائم الارهاب les actes de terrorisme ..... الخ

وطرد اللاجئين السياسيين l'expulsion de réfugiés politiques du pays de réfuge مستفاد من حق الدولة فى طرد الأجانب . وينظر اليه جانب من الفقه على أنه حق مطلق ، ولكن تطبيق هذا الحق المطلق على اللاجئ السياسى له آثار خطيرة جدا نظرا لأنه وضع يختلف عن الوضع الذى يوجد فيه الأجنبى العادى ، فهذا الأخير يتمتع بحماية دولته ، بينما اللاجئ السياسى يكون مطلوباً القبض عليه، وربما لعل عنقه من جانب دولته هذه ، يضاف الى ذلك أنه لا يحمل عادة الوثائق ولا المصادر المالية التى تمكنه من أن يغير محل اقامته من دولة لأخرى . وبالرغم من ذلك فان حرية الدول فى طرد اللاجئ السياسى لا يحد منها الا قيد واحد ، هو ألا يكون الطرد بمثابة تسليم خفى ineextradition déguisie وهو قيد لا يكفى وحده للتخفيف من الآثار الجسيمة لاطلاق حرية الدولة فى تقرير طرد اللاجئين السياسيين ، ولذلك يجب أن يتم تنظيم الأمر عن طريق الاتفاقيات الدولية الجماعية ، وهو ما حاولته الأمم المتحدة ولكنها لم تصل بعد الى نتائج ايجابية ملزمة[1].

مشكلة اللجوء الى المنظمات الدولية ومشكلة اللاجئين بصفة عامة :

Le problème des réfugiés et le règlementation international du Droit d'Asile.

ولقد عالجنا هذا الموضوع فى دراساتنا المتخصصة ، ولذا نحيل على مؤلفاتنا فى : حقوق الانسان ، والمنظمات الدولية .

---

(١) تفيض المراجع الأجنبية بالدراسات المتعلقة بحق اللجوء ، منها دراسة الأستاذ Egidio Reale وعنوانها Le Droit d'Asile Recueil des cours...., 1938 - 1, PP. 473-599.

وكذلك الأستاذ Grahan Stuart: Le Droit et la pratique diplomatiques, Recueil des cours, 1934, 11.

الباب الرابع

العلاقة الدبلوماسية والقنصلية

أولا : ملاحظة هامة :

تتعرض فى هذا الفصل لفتاوى مجلس الدولة وبعض الأحكام القضائية بخصوص الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية لكى نقف على التطبيق المصرى لقواعد القانون الدولى العام المتعلقة بهذه الوظيفة ، ولقد كشفت لنا دراسة هذه الفتاوى والأحكام القضائية عن أنها فى جملتها تتفق مع القواعد الاتفاقية والعرفية فى القانون الدولى العام ، وانها اعتمدت العرف الدولى مصدرا مباشرا لها يرجع اليه فى مصر لتحديد حل المسائل التى تثور فى العمل أو أمام المحاكم المصرية ويعد ذلك تأكيدا لما سبق أن أشرنا اليه فى مستهل المبحث الثانى من الفصل الأول من هذه الدراسة ، كما كشفت لنا دراسة بعض فتاوى مجلس الدولة عن التمسك بنظرية الامتداد الاقليمى لتأسيس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية وهى نظرية لم تعد راجحة الآن فى فقه القانون الدولى حيث حلت محلها نظرية مصلحة الوظيفة الدولية ، كما سبق أن أشرنا الى ذلك فى مستهل دراسة المبحث الثانى من الفصل الثانى من الدراسة . كما لاحظنا أيضا أن بعض الفتاوى قد أشارت الى الحصانة المطلقة فى المواد المدنية لأعضاء السلك الدبلوماسى وهو اتجاه غير مجمع عليه فى فقه القانون الدولى العام ولا فى أحكام المحاكم الداخلية فى الدول المختلفة فى هذه المسألة فضلا عن سائر المسائل المتعلقة بالوظيفة الدولية – كما سبق ان بينا ذلك بايضاح تام عند دراسة الحصانة القضائية للدول الأجنبية – وذلك فى المبحث الأول من الفصل الثانى من هذه الدراسة . كما أن دراسة الفتاوى التى نعالجها فى هذا الفصل لها أهمية خاصة بالنسبة لتحديد اختصاصات أجهزة العلاقات الدولية الداخلية والخارجية فى مصر . وعلى ضوء هذه الملاحظات يمكن أن نفهم المبادىء التى سوف تستخلص من دراسة فتاوى مجلس الدولة وأحكام القضاء المصرى بخصوص العلاقات الدبلوماسية والقنصلية . واخيرا نشير الى أنه كان من المفيد للغاية أن نتناول هذه المبادىء

بالدراسة المقارنة بفقة القانون الدولى العام لولا أن مثل هذه المقارنة سوف تخرج دراستنا عن الحدود التى رسمناها لها فى مقدمتها فضلا عن أن الهدف الأساسى لدراستنا هو الوقوف على التطبيق المصرى لقواعد القانون الدولى العام المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ٠

ثانيا : المبادىء المستفادة من فتاوى مجلس الدولة وأحكام القضاء المصرى فى مسائل العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ٠ هذه المبادىء تدور حول المسائل الآتية :

١ — أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية :

تعرض مجلس الدولة فى فتاويه لهذه المسألة وقرر انه لما كان العرف المستقر فى القانون الدولى يخول الممثلين الدبلوماسيين ودور الوكالات السياسية امتيازات مختلفة تمكينا للبعثات الدبلوماسية وحماية لاستقلالها ومراعاة لمقتضيات المجاملة الدولية ، **وعلى أساس اعتبار دور البعثات امتدادا لأرض الدولة ، فلا يجوز الاعتداء عليها أو اقتحامها أو التنفيذ عليها جبرا ٠**

ومن هذه الامتيازات ما يتعلق بالضرائب فتعفى دور البعثات من الضرائب العقارية والمحلية بأنواعها المختلفة عدا ما كان منها مقابلا لخدمات معينة بذاتها ، كأثمان الماء والكهرباء وما يماثلها ، وذلك بشرط المعاملة بالمثل ٠

وهذا العرف المستقر واجب النفاذ فى اقليم الدولة سواء فى ذلك صدر بتنفيذه تشريع داخلى أم لم يصدر ، وذلك بشرط المعاملة بالمثل ٠

وعلى مقتضى ذلك يتعين اعفاء تشيكوسلوفاكيا من أداء رسم تنفيذ عقد شراء قطعة الارض المشار اليها التى اشترتها لاقامة دار لسفارتها عليها بالقاهرة . **ولو أن المشرع لم ينص على هذا الاعفاء أسوة برسوم التسجيل والحفظ وذلك بشرط المعاملة بالمثل ، ونلاحظ على هذا الاتجاه أنه أخذ بنظرية الامتداد الاقليمى كأساس الامتيازات والحصانات الدبلوماسية وهو اتجاه يكاد أن يكون مهجورا الآن حيث حلت نظرية مصلحة الوظيفة الدولية محلها كما أشرنا فى مستهل دراسة المبحث الثانى من الفصل الثانى ، بخصوص البحث عن أساس امتيازات وحصانات المنظمات الدولية ٠**

كما نلاحظ ان هذه الفتوى هامة للغاية فى تحديد مصادر القواعد القانونية التى تحكم الوظيفة الدبلوماسية وعلى وجه الخصوص القواعد العرفية وقيمتها فى القانون الداخلى المصرى حيث قررت الفتوى اندماج هذه القواعد مباشرة دون حاجة الى اجراء تشريعى فى القانون المصرى ، وان العرف ليسد النقص الذى قد يكون قائما فى قواعد القانون المصرى الخاصة بالحصانات الدبلوماسية فاذا اغفلت هذه القواعد بعض الحصانات وكانت هذه الحصانات التى اغفلها القانون المصرى مقررة بقواعد القانون الدولى العام العرفية ، تحتم تطبيق ما تقضى به هذه القواعد العرفية كما هو الحال بالنسبة للموضوع الذى صدرت بخصوصه هذه الفتوى .

ونلاحظ أخيرا على هذه الفتوى انها مفيدة أيضا فى تحديد نطاق الاعفاء من الضرائب المقرر للبعثات الدبلوماسية ويزيد من أهمية هذه الفتوى انها صدرت عن الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة (١) .

٢ ـ الحصانة القضائية لاعضاء السلك الدبلوماسى فى المسائل المدنية :

تعرضت لهذه المسألة الفتوى رقم ١٤٣ بتاريخ٢٦/٦/١٩٤٩(٢) التى جاء بها مايلى :

اطلعنا على كتاب الوزارة المرفق به صور عريضة دعوى تلقتها الوزارة من النيابة العامة المختلطة بقصد ابلاغها بالطرق الدبلوماسية بناء على طلب ورثة .... الى سعادة مندوب الكرسى البابوى بشأن نزاع فى تنفيذ عقد ايجار قطعة ارض صادر من سعادته الى مورث الطالبين الذين يستندون فى رفع دعواهم للقضاء الى مرسوم أول مارس سنة ١٩٠١ القاضى بأن الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الذين يستغلون عقارات فى مصر يخضعون لاختصاص المحاكم المختلطة المصريةفى الدعاوى التى لاتتصل بصفتهمالرسمية ونوجه النظربادىء ذى بدء الى أنالأمر العالى أو المرسوم السالف الذكر قدالغىبالمرسوم

(١) فتوى رقم ٥٨٣ بتاريخ ١٩٦١/٨/١٩ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة ـ وعشر سنوات، قاعدة رقم ٦١٠ ص ٩٥٠ .

(٢) انظر مجموعة السنوات الثلاث الاولى لفتاوى قسم الرأى بمجلس الدولة ص ٤٩٤ ـ ٤٩٥ .

بقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٣٧ الخاص بالتشريع الذى تطبقه المحاكم المختلطة وينبنى على الالغاء أن اختصاص المحاكم المصرية بنظر الدعاوى التى ترفع على رجال السلكين السياسى والقنصلى الأجنبى فى مصر أصبح خاضعا لأحكام القانون الدولى العام والعرف الدولى فاليهما وحدهما والى نص المادة الحادية عشرة من اتفاقية مونترو فى شأن القناصل ،يرجع حاليا ، للتعرف على مدى الحصانة التى يتمتع بها الممثلون السياسيون والقنصليون . واذا كان الفقه والقضاء قد اجمعا على أن هذه الحصانة مطلقة فيما يتعلق باعفاء رجال السلك السياسى من الخضوع للقضاء المحلى فى الشئون الجنائية الا انه فيما يتعلق بالدعاوى المدنية وعلى وجه الخصوص بالدعاوى العينية العقارية اختلفت الآراء وتشعبت فالبعض مازال متمسكا بمبدأ الحصانة المطلقة حتى فى شأن هذه الدعاوى المدنية دون تمييز بين ما كان منها متعلقا بالعمل الرسمى للممثل السياسى من عدمه. والبعض الآخر يرى وجوب التفرقة بين الفرضين واباحة الخضوع للقضاء المحلى فيمالايتصل بالصفة الرسمية للممثل السياسى وقد وجد هذا الرأى الأخير صدى فى مشروع لائحة الميراث الدولى والحصانات السياسية الذى أقره معهد القانون الدولى عام ١٨٩٥، وفى المشروع الذى اقره معهد القانون الدولى الامريكى ؛ كما أخذت به بعض المحاكم الايطالية فى حالات خاصة . الا أن أحكام القضاء الامريكى والانجليزى والفرنسى تشايعها غالبية الفقهاء قد استقرت على انه لا يجوز فى جميع الاحوال مقاضاة الممثل السياسى الأجنبى أمام محاكم الدولة التى يباشر عمله فيها رسميا ما لم يتنازل هذا الممثل بموافقة حكومته عن حصانته · وقد أقر مؤتمر الدول الامريكية فى هافانا المنعقد فى سنة ١٩٢٨ هذا المبدأ ومع تفضيلنا هذا الرأى الأخير نرى مع ذلك أن لا تحول الحصانة القضائية كلية دون حصول ذى الشأن على حقهم بطريق ما ، لذلك وتمشيا مع الرأى الذى سبق لقسم القضايا أن أفتى به فى ظروف مماثلة نشير بابلاغ صحيفة الدعوى الى سعادة المندوب البابوى مع كتاب تبين فيه الوزارة أنها انما تجرى ذلك لا على سبيل الاعلان القضائى بمعنى الكلمة بل لمجرد اطلاع سعادته على مضمون تلك الصحيفة التى قد تعنيه معرفة أمرها ومضمونها ·

٣ — **الاعفاء المقرر بمقتضى اللائحة الجمركية لرجال السلكين السياسى والقنصلى من رسوم الصادر والوارد لا يمتد الى غيرها من الضرائب**

والرسوم التي لا يوجد في شـأنها اعفاء خاص(١) .

بالرجوع الى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ الخاص برسم الأيلولة على التركات يتبين أن المادة ٤٦ توجب على مصلحة الضرائب أن تعطى كل ذى شأن بناء على طلبه شهادة رسم الايلولة المستحقة وما دفع منه وذلك فى مدة لا تتجاوز أسبوعين ، ثم حظرت المادة ٤٧ على موثقى العقود الرسمية وكتاب المحاكم والموظفين والمأمورين العموميين الذين تخولهم صفتهم تحرير أو تلقى العقود أو المحررات سواء أكانت رسمية أم عرفية أو القيام باجراءات التسجيل والقيد .

وعدا ذلك تحصيل عوائد الأرصفة والشيالة وكذلك اذا اقتضى الحال عوائد التخزين والأمانات والهويسات والتمكين واختام الرصاص والكشوفات ... الخ طبقا للنظم المعمول بها الآن .

كما تقضى المادة التاسعة من تلك اللائحة أن تعفى من المراجعة ومن رسوم الصادر والوارد الأشياء المنصوص عليها فيها ومنها الأشياء المعدة للاستعمال الخاصة بالوكلاء السياسيين والقناصل العموميين ومن ينوبون عنهم وكذلك أمتعتهم وذلك بالشروط المبينة فى تلك المادة .

ويتضح من هذه النصوص أن المادة الثامنة تتناول نوعين مختلفين من الضرائب أو الرسوم وهما رسوم الصادر والوارد التى تحصل وفقا للمعاهدات والاتفاق ورسوم الأرصفة والشيالة وما اليها وهذه تحصل وفقاً للنظم المعمول بها .

ثم نظمت المادة التاسعة أحكام الاعفاء وقد جاءت هذه الاحكام مقصورة على أحد هذين النوعين وهو الخاص برسوم الصادر والوارد ومن ثم فلا يمكن أن يمتد هذا الحكم الى الرسوم الداخلة فى النوع الثانى بمقولة أنها رسوم جمركية اضافية تأخذ حكم الرسوم الأصيلة استحقاقا واعفاء ، لأن الاعفاء من الضرائب والرسوم استثناء من القاعدة فلا يجوز التوسع فى تفسيره . وعلى ذلك فلا ينسحب الاعفاء المنصوص عليه فى المادة التاسعة المتقدمة الذكر على اية ضريبة أو رسم جمركى خلاف رسم الصادر والوارد.

---

(١) فتوى قسم الرأى مجتمعا رقم ١٥٦ بتاريخ ١٩٥٢/٣/١١ ، مجموعة السنتين السادسة والسابعة ص ١٠٢ — ١٠٥ .

أما النص فى بعض التشريعات الخاصة بالضرائب الجمركية الاضافية كعوائد الرصيف ورسوم الانتاج والاستهلاك على أنها تحصل مع رسوم الوارد والصادر وبالشروط التى تحصل بها هذه الرسوم فليس مؤداه اعفاء البضائع من هذه الضرائب حكما مماثلا لحكم ضريبة الوارد والصادر انما ينحصر بحث النصوص فى نطاق التحيل وشروطه ولا يجاوزه الا استحقاق الضريبة ابتداء أو الاعفاء منها فكلاهما حالة قانونية المرجع فيها الى احكام القانون الصادر بانشاء الضريبة أو الرسم ، أما التحصيل فلا يعدو أن يكون اجراء تنفيذيا الغرض منه جباية الضريبة التى تكون قد استحقت فعلا بمقتضى القانون •

مثال ذلك المادة الثامنة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ بتعديل التعريفة الجمركية (معدلة بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٢) التى تقضى بأن تفرض عوائد رصيف تعادل عشر قيمة رسم الوارد والصادر على البضائع التى تفرغ فى الموانى المصرية أو تشحن منها ، وبأن تحصل هذه العوائد على الرسوم الجمركية وبالشروط التى تحصل بها هذه الرسوم ، والمادة الثانية من رسوم الجمرك وبالشروط التى تحصل بها هذه الرسوم والمادة الثالثة من الرسوم الصادر فى ٢٣ من مارس سنة ١٩٢٣ الخاص بفرض رسم انتاج أو استهلاك على ورق اللعب التى تنص على أن يكون تحصيل هذا الرسم مع رسوم الجمرك وبذات الشروط التى تحصل بها هذه الرسوم • فلا ريب أن المقصود بهذين النصين وما يماثلهما هو أن يتبع فى تحصيل الضرائب الجمركية الصادرة فى شأنها هذه التشريعات ما يتبع من اجراءات فى تحصيل رسوم الصادر والوارد •

أما الاعفاء فلم يرد فى شأنه نص ومن ثم فلا يمتد الاعفاء المقرر قانونا من رسم الوارد والصادر الى غيرها من الرسوم الجمركية الاضافية •

اما بالنسبة الى الرسوم الجمركية المفروضة فى الموانىء بحساب مجالسها البلدية فانه يتبين من الرجوع الى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية والقروية أنه ينص فى المادة ٢٣ منه على أن يكون لهذه المجالس حق فرض رسوم منها الرسوم على الصادر والوارد فى الموانى ، كما نص على أن تعين بمرسوم

القواعد الخاصة بتحديد اساس هذه الرسوم وكيفية تحصيلها واحوال الاعفاء منها وقد صدر هذا المرسوم فى ٥ من نوفمبر سنة ١٩٤٥ ونص فى المادة ٢١ منه على احوال الاعفاء من الرسوم التى تفرضها المجالس فلم يتضمن هذا النص شيئا من الاعفاء من رسوم الصادر والوارد وكذلك نص فى المادة ٢١ من القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بمجلس بلدى الاسكندرية على أن للمجلس أن يفرض رسوما مستقلة أو مضافة بنسب مئوية الى بعض الضرائب او الرسوم الجمركية ومنها رسم الصادر والوارد وقد سكت هذا النص عن مواجهة الاعفاء فى هذا النوع الأخير من الرسوم فى حين أنه نظم الاعفاء من رسوم أخرى كالرسم الايجارى الذى يدفعه شاغلو المبانى ·

وقد تضمن القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بمجلس بلدى بور سعيد أحكاما مماثلة لما وردت فى قانون مجلس بلدى الاسكندرية ·

واذا كان لابد للاعفاء من أية ضريبة أو رسم من نص صريح فى القانون ، فان الاعفاء من رسوم الصادر والوارد المفروضة فى الموانى لحساب المجالس البلدية استنادا الى أحكام القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية او القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بمجلس بلدى الاسكندرية أو القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بمجلس بلدى بورسعيد يكون غير جائز فى أية حالة من الأحوال ·

أما ما تشير اليه وزارة الماليه من ان مبدأ المعامله بالمثل والمجاملات الدولية على العموم تقتضى اعفاء رجال السلكين السياسى والقنصلى من جميع الضرائب والرسوم فلا يغير من وجهة النظر السابقة لأن الاعفاء لا يكون الا بمقتضى قانون كما سبق القول .

وبناء على ذلك يكون قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٠ من يونيو ١٩٤٨ بمنح أعضاء السلك الدبلوماسى والقنصلى فى مصر ذات الاعفاءات الجمركية الممنوحة لاعضاء السلك المصرى الدبلوماسى والقنصلى فى الخارج وبعين الحدود والشروط المقررة باطلا لمجاوزته حدود القانون . على أن للحكومة اذا شاءت ان تعالج هذا الأمر اما باستصدار قانون يحقق الاغراض التى تتوخاها أو بعقد اتفاقيات مع الدول ذات الشأن تكون لها قوة القانون لذلك انتهى قسم الرأى مجتمعا الى ما يلى :

اولا : ان الاعفاء المقرر بمقتضى اللائحة الجمركيه لرجال السلكين السياسى والقنصلى من رسوم الصادر والوارد لا يمتد الى غيرها من الضرائب والرسوم كعوائد الرصيف ورسوم الانتاج والاستهلاك والرسوم المفروضة فى الموانىء .

ثانيا : أن للحكومة أن تستصدر قانونا باعفاء الدبلوماسيين من كافة الضرائب والرسوم وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل .

نشير كذلك الى ما جاء فى الفتوى رقم ٢٤٤٢ بتاريخ ١٩٤٩/٧/١٩ ردا على تساؤل مصلحة الجمارك بخصوص مبدأ المعامله بالمثل ، وانه انما يكون فى رأيها على أساس . ما هو متبع فى مصر لا ما هو متبع فى النظم والأوضاع الأجنبية ، بمعنى ان يعامل ممثلونا فى الدول الأجنبية بما نعامل به نحن ممثلى تلك الدول فى مصر لا العكس وقد أفتى مجلس الدولة ، بأن هذا الرأى يتعارض مع منشور وزارة الخارجية الدورى رقم ٤ لسنة ١٩٤٨ الذى أبلغت فيه البعثات السياسية الأجنبية استعداد الحكومةالمصرية لمعاملة رجال السلكين السياسى والقنصلى الأجنبى فيما يتعلق بالاعفاءات الجمركية على أساس المعاملة ذاتها التى يلقاها فى بلادهم موظفونا الدبلوماسيون والقنصليون(١) .

٤ — عدم خضوع المبعوث الدبلوماسى للقضاء الاقليمى يستدعى عدم جواز اجراء تحقيق معه ، الا ان البرقيات الشخصية له تخضع حتما فى حالة الحرب لما تخضع له برقيات الأفراد العاديين (٢) .

تبين لنا من مذكرة احدى المفوضيات الأجنبية أنها تشكومن أمرين :

الأول : الطريقة التى اتبعت للتحقيق بشأن البرقية المشار اليها .

والثانى : حجز الرقيب لهذه البرقية . ومن المسلم به أن الوكالات الدبلوماسية والمبعوثين الدبلوماسيين تتمتع بامتيازات وحصانات تلتزم دولة الاقامة باحترامها . ومن هذه الحصانات عدم خضوع المبعوث الدبلوماسى للقضاء الاقليمى . ولا شك أن عبارة القضاء تشمل فيما تشمله التحقيق البوليسى الذى هو أول مرحلة القضاء الجنائى ،

---

(١) فتوى رقم ٢٤٤٢ بتاريخ ١٩٤٩/٧/١٩ ، مجموعة السنوات الثلاث الاولى ، ص ٤٩١

(٢) فتوى رقم ٥٤٩ بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٠ — مجموعة السنة الرابعة والخامسة ص ٥٨٩ — ٥٩١

فمـا قامت به محافظة مصر ـ اذا ماثبت صـحة الوقائع الواردةفى مذكرة المفوضية ـ منارسال أحدافراد البوليس السرى للتحقيق فى أمر البرقيـة المذكورة مخالفة صريحة لما هو معمول به فى هذا الخصـوص ، ويجب أن يلاحـظ أن الجهة الوحيدة التى لها ان تتصل بالوكالات الدبلوماسية فى أى شـأن كان هى وزارة الخارجية دون سـواها ، وان على الوزارات والمصـالح أن تحترم هذا الوضـع وان تركز عن طريق وزارة الخارجيـة جميع مطالبها من هذه الوكالات ·

أما فيما يتعلق بحجز الرقيب للبرقيـة المذكورة فانه يتعين بادىء ذى بدء التفرقـة بين البرقيـات المتعلقة بأعمـال الوكالة الدبلوماسية وبين البرقيات الخارجية المرسلة لأحد أفرادها · ومما لاشك فيه أن للوكالة الدبلوماسـية الحق المطلق فى الاتصـال الدائم والمباشر بحكومتها سواء أكان ذلك فى وقت السلم أو الحرب · أما فيما عداه من الاتصال اى الاتصـال بين الأفراد والوكالات وبين وكالات الدولة الواحدة فيما بينهـا فان العرف قد جرى على عدم التعرض لاتصـال وكالة دبلوماسـية لدولة ما بالوكالات الأخرى التابعة لهـذه الدولة فى وقت السـلم أما فى وقت الحرب فان الدول المتحاربة قد جرت على عدم السماح بهذا الاتصـال الا عن طريق وزارة الخارجية التابعة لها الوكالات صاحبة الشأن ·

أما فيما يتعلق بالبرقيات الخارجية التى لا تنتمى الى عمل الوكالة أو وظيفة المبعوث المرسـلة اليه البرقية ، فان شـأنها فى حالة الحرب شان البرقيات الخاصة بالافراد العاديين اذ أن مايكسب للبرقية حصانتها هو ارتباطها بوظيفة المبعوث فحسب .

ومع ذلك يجب أن يلاحظ أن احترام الدولة للبرقيات التى تصل للوكالات الدبلوماسـية أو لافرادها من حكوماتها لا يعنى أن هذه البرقيات لا تخضع فى الواقع فى حالة الحرب لرقابة الدولة صاحبة الشـأن وان كانت الدول المحايدة قد احتجت كثيرا ولكن بدون جدوى من هذه الرقابة وان اعتبرت أنها تتعارض وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين · وفى الحالة التى نحن بصددها فان مصر ما زالت قانونا فى حرب مع اسرائيل وعلى هذا الأسـاس استبقت بعض التشريعات الاستثنائية ومنها الرقابة على البرقيات الواردة والصادرة · ولا شك فى أن للحكومة المصرية جريا على ما أخذت به الدول فى الحـالات المماثلة وبعد اخطـار الوكالات الدبلوماسيه

بالأمر أن لا تسمح لهذه الوكالات بالاتصال مباشرة بجهة ما غير حكومتها يضاف الى ذلك أنه يبدو أن البرقية المذكورة مرسلة الى الملحق التجارى بصفة شخصية ولا ترتبط بعمله البتة(١) ·

٥ ـ اعفاء دور البعثات الدبلوماسية من عوائد المبانى :

لايوجد فى التشريع المصرى قانون مستقل باعفاء الدور (المبانى) المخصصة للبعثات السياسية من الضرائب عموما ، ولكن هناك نصا صريحا فى القانون الصادر فى ١٣ مارس سنة ١٨٨٤ بخصوص ضرائب المبانى هو نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية باعفاء دور القنصليات المملوكة لدول أجنبية من تلك العوائد وان هذا الاعفاء قد امتد الى دور السفارات والمفوضيات المملوكة للدولة الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل ، وأن الرسوم البلدية على المبانى يجرى عليها نفس النظام الخاص بعوائد الأملاك ، أى أنها ترفع عن الدور المملوكة للحكومات الأجنبية والمخصصة للسفارات والمفوضيات والقنصليات (٢) .

٦ ـ الاعفاء من رسوم الدمغة ينطبق على المحررات التى تصدرها الوكالات السياسية فى حدود القانون ، ولا يعفى الممثل الدبلوماسى من دفع الرسوم مقابل خدمات (٣) .

بمراجعة اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٤ بتقرير رسوم الدمغة الصادرة فى ١٣ مايو سنة ١٩٣٩ تبين أن المادة الأولى منها تنص على أن « قانون رسوم الدمغة من القوانين التى تطبق بحرفيتها والتى لا يجوز التوسع فى تأويلها فلا رسوم دمغة ولا اعفاء منها بغير نص · كما أن المادة الثالثة تنص على أن تعفى المحررات التى تصدرها أو تنشئها السفارات والمفوضيات والقنصليات الأجنبية فى مقر عملها فى المملكة المصرية من رسوم الدمغة اذا كان اصدارها أو انشاؤها داخلا فى الاختصاص المتفق عليه لتلك السفارات والمفوضيات والقنصليات وبشرط التبادل على أن تسدد الرسوم المقررة عليها عند استعمالها داخل المملكة المصرية · أما المحررات

(١) فتوى رقم ٥٤٩ بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ، مجموعة السنتين الرابعة والخامسة ص ٥٨٩ ـ ٥٩١ .

(٢) فتوى رقم ٩٧ بتاريخ ١٩٤٩/٣/١٠ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٤٨٤ .

(٣) فتوى رقم ٤٩ بتاريخ ١٩٤٩/٢/١٤ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٤٨٦ ـ ٤٩٠ .

التي يصدرها أو ينشئها قناصل الدول الأجنبية في المملكة المصرية لصالحهم الخاص فتخضع لأحكام قانون الدمغة في كل الأحوال بصرف النظر عن استعمالها في مصر أو عدم استعمالها · ويتضح مما تقدم أن الاعفاء من رسوم الدمغة ينطبق فقط على المحررات التي تصدرها الوكالات السياسية في مصر بالشروط الواردة في المادة الثالثة سالفة الذكر ، وأنه لا يمكن اعفاء رجال السلك السياسي الأجنبي من دفع رسوم الدمغة في غير تلك الأحوال · وكذلك فان الادارة ترى أنه جائز من الناحية القانونية مطالبة أعضاء السفارة بقيمة رسوم الدمغة الخاص بالتصريحات المجانية الممنوحة لهم لزيارة الأماكن الأثرية في القاهرة خصوصا اذا لاحظنا أن قواعد القانون الدولي العام لا تعفي الممثل الدبلوماسي من دفع الرسوم والعوائد المقررة في مقابل خدمات فعلية يستفيد منها مثل رسوم التسجيل وعوائد البلديات ورسوم الدمغة ·

ونرى أن هذه الفتوى مازالت صحيحة في موضوعها طبقا للمادة ٢٨ من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ، والمادة ٣٩ من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ ·

٧ — ليس في القانون الدولي ما يبيح الاعفاء من الرسوم البلدية على أن عدم المطالبة بالرسوم البلدية من باب المجاملة لا يمتد الى القناصل الفخريين(١) ·

ليس في القانون الدولي ما يبيح لأعضاء الهيئة السياسية والقنصلية التمتع بالاعفاء من الرسوم البلدية على أن السلطات المصرية قد جرت على سبيل المجاملة على عدم مطالبة الموظفين السياسيين والقنصليين الموفدين من بلادهم من الرسوم البلدية واستثنت من ذلك الموظفين السياسيين والقنصليين غير الوافدين والقنصليين الفخريين فكانت تطالبهم بدفع تلك الرسوم وقد لفتت وزارة الخارجية نظر البعثات السياسية الى ذلك في مذكرتها الدورية المؤرخة في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٣ ·

وقد أفتت لجنة قضايا الحكومة بعد ذلك في ٢٩ أغسطس سنة ١٩٣٧ أن السلطات المصرية تستطيع اتخاذ الاجراءات العادية قبل القناصل الفخريين اذا امتنع هؤلاء عن تسديد

---

(١) فتوى رقم ٩٠ بتاريخ ١٩٤٩/٣/٥ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٤٩٢ — ٤٩٣ ·

ما يستحق عليهم من تلك الرسوم البلدية وبناء على هذه الفتوى لفتت وزارة الخارجية من جديد نظر رؤساء البعثات السياسية والقنصلية الى ذلك بمذكرتها الدورية رقم ٤٦ بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٣٩ (ملف رقم ٤٨ ـ ٥ ـ ١) وطلبت اليها التنبيه على قناصلها الفخريين بوجوب تسديد العوائد البلدية التى تستحق عليها . وقد نفذت البعثات السياسية ذلك فاقر بعضها صراحة وجهة نظر الحكومة المصرية ومن بين هذه الهيئات الأجنبية مفوضية السويد الملكية كما يستفاد من مضمون ردها المؤرخ فى ديسمبر سنة ١٩٣٧ .

ومن بين تلك الضرائب أو العوائد البلدية ضريبة الاثنين فى المائة المعروفة باسم ضريبة الايجارات وهى من الموارد الأساسية لبلدية الاسكندرية والتى يلزم بدفعها كما هو معلوم كل شخص مقيم فى المدينة المذكورة أو فى ضواحيها فى محل مقيد بجدول الأملاك المبنية سواء اكان هذا الشخص مستأجرا أو مالكا اذ أن عبارة مستأجر الواردة فى المادة ٤٠ من ديكريتو سنة ١٨٩٠ الخاص ببلدية الاسكندرية وفى قرار سنة ١٨٩٩ لا يقصد بها فقط الشخص الذى شغل محلا مملوكا لفترة بل ينصرف معناها أيضا الى كل شخص مقيم فى محل حتى لو كان هذا المحل مملوكا له والعبرة بالاشغال بصرف النظر عن صفة الشاغل هل هو مستأجر أو مالك ولما كان المتبع فى حالة تنازل المستأجر أو صاحب الملك عن المحل أو تأجيره بأجرة أو بدونه هو بقاؤه مسئولا عن دفع الضريبة مع المستأجر،لهذه الأسباب نرى أنه ليس ثمة مايدعو الى اعفاء القنصل الفخرى من اداء ضريبة من الايجارات (٢٪) عن عقاره السالف الذكر ويجوز فى حالة امتناعه من آداء هذه الضريبة ودبا اتخاذ الاجراءات العادية ضده كما أشار بذلك رئيس لجنة قضايا الحكومة عام ١٩٣٧ فى شأن القناصل الفخريين عموما وذلك بشرط عدم توقيع الحجز على المنقولات الموجودة بالدار المخصصة لها لأعمال القنصلية (١) .

ونرى أن هذه الفتوى مازالت حتى الآن متفقة مع الوضع القانونى الذى حددته اتفاقية فينا للقناصل الفخريين وخصوصا المواد ٦٠ ، ٦٣ ، ٧١ .

---

(١) فتوى رقم ٢٦ بتاريخ ١٩٤٩/١/١٨ ، مجموعة السنوات الثلاث الاولى ، ص ٤٧٥ .

٨ — سحب جوازات السفر الدبلوماسية :

أن الممثلين الدبلوماسيين السابقين بعد أن زالت عنهم الصفة التمثيلية كنتيجة لاستغناء حكوماتهم عن خدماتهم لاعتبارات خاصة بها واحلالها غيرهم محلهم فى مناصبهم لايكون لهم بحسب العرف الدولى الحق فى الاحتفاظ بجوازات سفرهم الدبلوماسية السابق صرفها لهم من سلطاتهم الوطنية المختصة ولاحق لهم فى التمتع بالميزات والاعفاءات التى كانت تخلعها عليهم صفتهم الرسمية التمثيلية السابقة ٠

ولكن سحب هذه الجوازات الدبلوماسية منهم هو اجراء تختص به سلطاتهم وقنصلياتهم فاذا رفضوا التخلى عن هذه الجوازات وديا فليس للسلطات المحلية المصرية أن تحملهم على ذلك جبرا مع ماقد يستتبعه هذا الجبر من تفتيشهم أو تفتيش مساكنهم للعثور على تلك الجوازات فى احوال لا يجيز فيها القانون المصرى هذا التفتيش ٠

أما ما ينبغى على السلطات المصرية عمله فهو عدم ترتيب أى آثار أو نتائج على احتفاظ الرعايا المذكورين بجوازاتهم الدبلوماسية من حيث الاعفاءات والامتيازات وما اليها فان هذه الاعفاءات والامتيازات وما اليها يجب أن تكون مقصورة على الدبلوماسيين المعترف لهم رسميا بتلك الصفة من حكوماتهم(١) ٠

٩ — لايوجد قانونا ما يحول دون اجتماع ممثلى السلك السياسى الأجنبى سواء لدى عميدهم أو غيره ، اما قيامهم بمسعى مشترك فأمر يجوز للحكومة عدم اقراره (٢) ٠

غير خاف أن مجموع الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى حكومة ما يكونون فيما بينهم وعلى اختلاف درجاتهم هيئة Corps لها بحسب العرف الدولى كيانها ولها عميدها Doyen وهو عادة اعلاهم مرتبة أو عند تساوى المرتبة اقدمهم لدى دولة الاقامة ٠

ولهذا العميد أن يجتمع مع زملائه للتشاور فيما بينهم وأن يمثلهم وأن يتكلم باسمهم جميعا عند الاقتضاء بعد الحصول على

---

(١) فتوى رقم ٢٦ بتاريخ ١٩٤٩/١/٨ ، مجموعة مجلس الدولة لفتاوى قسم الرأى السنوات الثلاث الأولى صفحة ٤٧٥ ٠

(٢) فتوى رقم ١٢١ مكرر ، بتاريخ ٢٢ ابريل سنة ١٩٤٨ ، المجموعة السابقة ، صفحة ٤٨٥ — ٤٨٩ ٠

موافقتهم على ذلك وان كان العرف الدولى لايمنع أن يتولى هذه المهمة فى بعض المناسبات غيره من رجال السلك السياسى · ويتجلى تضامن هذه الهيئة وتماسكها فى الحفلات والمراسيم القومية للدولة المعتمدين لديها ، كما يتجلى أحيانا لمناسبة اصدار تصريح اجمالى أو تقديم احتجاج أو لفت نظر اذا أخلت دولة الاقامة مثلا ببعض امتيازاتهم أو أتت عملا منافيا للقانون الدولى · وقد لخص العلامة فوشى ذلك فى مؤلفه القانون الدولى (المجلد الأول) القسم الثالث طبعة ١٩٢٦ ص ٤٦ بقوله :

L'ensemble des ministres publics de toutes classes accrédites auprès d'un même gouvernement forme le corps diplomatique image de la solidarité que unit les Etats, Comme membres de la communauté internationale. Ce corps formule quelquefois des déclarations, des protestations, des représentations, si le Gouvernment de L'Etat lui Parait violer let Principes du Droit ou les Prérogatives de Ses membres. »

وثمة أمثلة عديدة على تضامن رجال السلك الدبلوماسى فى العمل والمسعى لمناسبه تصرف دولة الاقامة قبل أحدهم اذا كان من شأن هذا التصرف المساس بحصاناتهم وامتيازاتهم ففى سنة ١٨٠٧ مثلا قام رجال السلك الدبلوماسى المعتمدون لدى بلاط (سان جيمس) بلندن بمسعى مشترك لمناسبة حادث القبض على السفير الروسى (مايتوف) وطالبوا بادخال عدة تعديلات على مشروع القانون الذى كان معروضا وقتئذ على البرلمان الانجليزى وذلك بقصد منع تكرار مثل هذا الحادث مستقبلا ·

ولو أن مثل هذا السعى المشترك نادر الان فى بريطانيا الا أن تشاور رجال السلك الدبلوماسى الأجنبى فى غيرها من البلاد وخاصة فى الشرق وفى بلاد أمريكا اللاتينية يكاد يكون مألوفا لتأييد بعضهم بعضا كلما تعلق الأمر بالمحافظة على حقوقهم المشتركة · وفى ذلك يقول أو أوبنهايم فى مؤلفه القانون الدولى جزء ٩ ص ٦٩٧ طبعة سنة ١٩٤٧ .

As the Diplomatic Corps is not a body legally constituted it performes no legal functions, but it is never the less of great importance as it watches over the privileges and honours of Diplomatic

واذا كانت معظم الأمثلة المعروفة التى رأى فيها رجال السلك الدبلوماسى المعتمدون لدى دولة ما أن يعملوا متكاتفين انما كانت خاصة

بالذود عن حقوقهم وامتيازاتهم فان نشاط هذه الهيئة الجماعي لا يقف مع ذلك عند هذا الحد .

ولقد سبقت الاشارة الى أنه يجوز لهيئة الممثلين الدبلوماسيين أن تقوم بمسعى مشترك لدى دولة الاقامة اذا أخلت هذه الدولة بقاعدة من القواعد العامة المرعية كما أن المسلم به أنه يجوز لأعضاء السلك الدبلوماسي أن يتشاوروا فيما بينهم للوصول الى قرار موحد في أمر مشترك يهم دولهم أو رعاياهم ولا شك ان لقراراتهم ولتصريحاتهم الاجماعية من الأهمية مايفوق أى قرار أو تصريح يصدر عن ممثل دولة بمفردها .

يراجع مؤلف G-Bousquet عن الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين سنة ١٨٨٣ ص ٤٩٠ حيث يقول :

Il «le corps dipeomatique» a le droit de formuler les sentiments ou les principes communs. Ses déclarations unanimes ont une certaine autorité internationale dont il est dangereux de ne pas tenir compte

ويراجع أيضا مؤلف الأستاذ فيشورى فى القانون الدولى العام ، الجزء الثانى ، عام ١٨٨٥ ، باريس ، صفحة ٤٩٨ التى جاء بها مايلى :

Ordinairement le corps diplomatique se runit comme

ويراجع كذلك مؤلف العلامة فوشى القانون الدولى العام جزء ٢ مارس سنة ١٨٨٥ ص ٤٩٨

une individualité collective - quand il s'agit de protester a l'occasion des certains faits accomplis en violation du droit international, ou quand il Y a lieu de prendre en commun une décision ».

ولطالما احتجت هيئة الممثلين الدبلوماسيين لدى حكومات جمهوريات أمريكا اللاتينية لتضمين دساتيرها وقوانينها نصوصا من شأنها منع الوطنيين والأجانب من المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تصيبهم فى أثناء الحروب الأهلية والاضطرابات الداخلية ومن قبيل ذلك الاحتجاج الذى قامت به هيئة الممثلين الدبلوماسيين لدى حكومة اكوادور فى سنة ١٨٨٨ .

ومن القواعد المرعية فى العرف الدولى أنه لا يجوز للممثل الدبلوماسي أن يلبى دعوة عميد السلك السياسي الأجنبى الى اجتماع يعقد للتشاور فى شئون مشتركة أو للقيام بمسعى مشترك لدى دولة الاقامة بدون استطلاع رأى حكومته هو قبل ذلك للحصول على موافقتها . ومما يجدر ذكره أيضا أن بعض الحكومات لا تقر قيام الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لديها بمسعى مشترك ، ولا تقبل منهم هذا المسعى ، ومن بين

هذه الحكومات حكومة الولايات المتحدة فلقد جاء فى مؤلف أرنست ساتو Dipolmatic practic جزء أول طبعة سنة ١٩٢٢ ص ٣٤٥ :

At washington such joint demarches of the diplomatic are generally declined by the Department of State...

ومع ذلك فقد ذكر هذا المؤلف ان حكومة الولايات المتحدة لم تعترض فى سنة ١٨٩٨ على قيام سفراء الدول الأوربية بمسعى مشترك لديها للحيلولة ان أمكن دون نشوب الحرب الأمريكية الأسبانية (والتى نشبت بالفعل) ولقد قيل أيضا أنه حدث أن قام عميد الهيئة السياسية فى جنوب أفريقيا بدعوة بعض زملائه لبحث بعض المسائل الخاصة بعلاقات دولهم بالممثلين أمامها فأثار اعتراضا شديدا • مهما يكن من أمرفانوزارة الخارجية المصرية لم تحدد بعد موقفها ازاء هذا الموضوع وليست لنا تقاليد راسخة فيه • فللحكومة المصرية اذا شاءت أن تحنو حذو حكومة الولايات المتحدة مثلا فلا تقر قيام الممثلين الدبلوماسيين لديها بمسعى مشترك ولها اذا أرادت أن لاتقيد نفسها بقاعدة عامة وتدرس كل حالة على حدة بحسب ظروفها وملابساتها وعلى أى حال لاتستطيع اية حكومة قانونا أو حتى عمليا أن تحظر على رجال السلك السياسى الأجانب أن يجتمعوا سواء لدى عميدهم أو غيره للتشاور فيما يعنيهم من أمور .

وجلى أنه يجب على الممثل الدبلوماسيين سواء عملوا منفردين أو عصبة أن يتحروا القصد فى تصرفاتهم ، فلا يتخذوا من العرف والتقاليدالدولية التى تسمح لهم بالاجتماع بعميدهم والتشاور معاً فى المسائل المشتركة ذريعة للتسلط على شئون الدولة والضغط عليها والا اعتبر تصرفهم غير مشروع وعملا غير ودى يخول الدولة ذات الشأن أن ترفض الاستجابة اليه ، بل وأن تحتج عليه •

كما لا يجوز لهيئة الممثلين الدبلوماسيين أن تخرج فى مسعاها المشترك أو فى مذكرتها المشتركة التى قد ترى توجيهها الى دولة الاقامة عن قواعد اللياقة المرعية بين الدول ، فلقد وصل الى علم حكومة فنزويلا أن مذكرة أرسلها الممثلون الدبلوماسيون للدول الأجنبية لديها تضمنت بعض عبارات غير لائقة فدعتهم وسلمتهم فورا جوازات سفرهم وكلفتهم بمغادرة اقليمها •

وفى ضوء هذه القواعد العامة يمكن الحكم على مسعى السفير البريطانى الأخير لدعوة ممثلى الدول الأجنبية فى القاهرة الى اجتماع يعقدونه فيها للتذاكر فى مسألة معاهدات الاقامة التى ترغب هذه الدول فى ابرامها مع مصر ، وفى موضوع السجون المصرية والتشريع المصرى

الخاص بالشركات من حيث مساسه بحقوق الأجانب ، وذلك كله بمناسبة قرب الغاء المحاكم المختلطة فى ١٥/١ سنة ١٩٤٩ (١) .

١٠ — للقناصل تحرير الأوراق الخاصة بمواليد ووفيات رعايا الدول التي يمثلونها وتحصيل رسوم على الأوراق التي يحررونها فى حدود اعمالهم .

من المسلم به أن للقناصل — سواءبالنسبة الى الموظفين والقنصليين المصريين في الخارج أو الى الموظفين القنصليين الأجانب فى مصر — الحق في قيد مواليد رعاياهم ووفياتهم فى حدود دوائر اختصاصهم . كما أن لهم تحرير اعلان ثبوت الوراثة بعد استيفاء التحريات التى يرونها لازمة ، وأن يستلموا على سبيل الأمانة الوصايا التي يحررها رعاياهم . ومن المسلم به كذلك أن للقناصل تحصيل الرسوم القنصلية المعتادةعلى الشهادات التي يصدرونها أو الأعمال الرسمية التى يجرونها فى حدود التعليمات المبلغة اليهم من حكوماتهم (يراجع على سبيل المثال المرسوم بقانون الصادر فى ١٥ اغسطس سنة ١٩٢٥ الخاص بالنظام القنصلى المصرى مواد أولا وخامسا ٢٠ ، ٢٣) والتعليمات القنصلية الصادر بها القرار الوزارى المؤرخ فى ١٩ مارس سنة ١٩٢٩ واخيرا نلاحظ انه ليس ثمة ما يمنع دولة اليونان عن طريق قنصلياتها من تحصيل ضريبة التركات وفقا للقوانين اليونانية على التركات المنقولة لرعاياها فى مصر كما أن العكس صحيح كما يستفاد من نصوص القانون المصرى رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ الخاص بضريبة التركات (٢) .

وهذه المهام مازال يملك القيام بها أعضاء السلك القنصلى طبقا لأحكام المادتين ٣٧ و ٣٩ من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣.

١١ — النياشين الاجنبية لفظ عام يسرى على جميع شارات التقدير : ان المادة الأولى من الأمر الملكى رقم ١٩ الصادر فى ١٦ ابريل سنة ١٩٢١ تنص على انه ليس لمصرى أن يقبل من دولة اجنبية منذ نشر امرنا هذا نيشانا او رتبة أو أى لقب من القاب الشرف الا بعد حصوله على اذن منا بذلك ، وقد جاء فى الاعلان الذى أصدرته وزارة الخارجية فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٤٢ بصدد هذا الأمر ما يأتى « ان المقصود بالنياشين

---

(١) فتوى رقم ١٢١ مكررة بتاريخ ١٩٤٨/٣/٢٢ ، مجموعة السنوات الثلاث الاولى ، ص ٤٨٥ — ٤٨٩ .

(٢) فتوى رقم ٥٢٤ بتاريخ ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٥٠ ، مجموعة السنتين الرابعة والخامسة ، ص ٥٩٢ — ٥٩٣ .

عنا عموم اللفظ لا خصوصه فى كل ما يتحلى به الانسان من وسامات وأنواط (مداليات) وغيرها من شارات الشرف وأن النص على النياشين يشمل بطبيعة الحال الأنواط (المداليات) سواء ما كان مقررا فى مصر او الدول الأجنبية » ، وبما أن شـارة الخدمة الأمريكية لا تخرج عن كونها شارة من شارات الشرف ، لذلك أرى أن أحكام المادة الأولى من الأمر الملكى سالف الذكر تسرى عليها وأنه لا يجوز للمصريين قبولها الا بعد الحصول على اذن من حضرة صاحب الجلالة الملك (١) .

١٢ — لا يسرى التعيين باوامر ملكية (الآن قرارات جمهورية) على الممثلين الفنيين بالسفارات والمفوضيات على أن يكون تعيينهم بقرارات وزارية :

أن الاداة العامة للتعيين فى نظامنا المصرى هى المرسوم أو القرار الوزارى أما الأمر الملكى فلا يلجأ اليه الا على وجه الاستثناء فى الحالات التى حددها الشارع او جرى بها العرف قبيل صدور الدستور واستمر عليها العمل بعد صدوره .

وعلى حسب المادة الثالثة من المرسوم بقانون الخاص بنظام الوظائف السياسية الصادر فى ٢٠ من اكتوبر سنة ١٩٢٥ لا يعين بأوامر ملكية الا الممثلون السـياسيون بمعنى الكلمة والقناصـل باسـتثناء الملحقين بالوكالات السـياسية ونواب القنـاصل فقـد رؤى أن يكون تعيينهم وفق القواعد العامة أى بقرار من الوزير المختص وهو وزير الخارجية شأنهم فى ذلك شأن سائر الموظفين ، ولعل الحكمة فى جعل التعيين فى وظائف السلك السياسى بمقتضى أوامر ملكية هى طبيعة هذه الوظائف التى يمثل شـاغلوها اما شخص رئيس الدولة واما الدولة ذاتها والتى يباشرون فيها نوعا من النشـاط تتمثل فيه السيادة الخارجية ، أما عن القناصل فيرجع الأمر فى شأنهم الى تـداخل السـلكين السـياسى والقنصـلى عندنا .

وجلى أنه لا محل لهذه الاعتبارات فيما يتعلق بوظائف وبأشخاص الممثلين الفنيين الذين قد رؤى أو يرى ندبهم أو تعيينهم بالسفارات أو المفوضـيات المصرية كمستشـارين أو سكرتيرين او ملحقين اقتصاديين أو تجاريين أو زراعيين أو ما الى ذلك .

هذا فضلا عن أن نص المادة الخامسة من المرسوم بقانون الصادر فى ٢٠ اكتوبر سنة ١٩٢٥ الخاص بنظام الوظائف السياسية المعدل

---

(١) فتوى بتاريخ ١٩٤٩/١٠/٥ ، مجموعة السنوات الثلاثة الأولى ، ص ٥٢٤ .

بقانون رقم ١٣٣ لسنه ١٩٤٧ الصادر في ٢٢ يونيو سنة ١٩٤٧ صريح فى أن تعيين أشخاص من غير الموظفين لمستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين بالوكالات السياسية (ويشمل هذا التعين الممثلين التجاريين) هو من اختصاص وزير الخارجية كما تجيز المادة ذاتها لوزير الخارجية أن يندب موظفين من الهيئة القنصلية أو غيرهم من الموظفين لمستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين بتلك الوكالات بالاتفاق مع الوزير التابع له الموظف المنتدب •

ومؤدى هذا ان شغل الوظائف الفنية سواء عن طريق الندب أو عن طريق التعيين ـ طبقا لنص القانون ـ انما يتم بقرارات وزارية يصدرها وزير الخارجية صاحب الاختصاص فى هذا الشأن(١) •

١٣ـ اختصاص الهيئات القنصلية المصرية بتحرير وثائق الأحوال الشخصية لا ينفى حجية هذه الوثائق متى حررت أمام السلطات الرسمية للبلاد الأجنبية •

ان الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١٦ من المرسوم بقانون الخاص بالنظام القنصلى الصادر فى٥ اغسطس سنة ١٩٢٥ ، نصتا على أن يختص القناصل بالأعمال الآتية :

تحرير عقود الزواج متى كان كلا الزوجين مصرى الجنسية . ولهم أيضا اجراء ذلك متى كان أحد الزوجين مصرى الجنسية على شرط أن يحصلوا أولا على ترخيص وزير الخارجية ، وللقناصل نفس السلطات والاختصاصات المخولة للمأذونين الشرعيين بالقطر المصرى بالنسبة لهذه الأعمال وتحرير شهادات الطلاق وشهادات التصادق عليه •

كما نصت المادة ٢٣ على أن للقناصل أن يسلموا :

١ ـ صورا رسمية من العقود التى يحررونها •

٢ ـ صورا من العقود والوثائق المحررة باللغة العربية مترجمة للغة البلاد التى يؤدون فيها اعمالهم وكذلك صورا مترجمة باللغة العربية من العقود والوثائق المحررة بلغة تلك البلاد •

واذا كان الأصل أن يلجأ المصريون فى الخارج الى السلطات القنصلية الوطنية المعتمدة في شأن كل مايتعلق بأمورهم وعلى وجه الخصوص فى شأن احوالهم الشخصية الا انه من المسلم به فى العرف

---

(١) فتوى رقم ١١٥ بتاريخ ١٩٤٨/٤/١٤ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥١٥ ، ٥١٦ •

والقانون الدولى أن العقود التى تتم فى بلاد أجنبية تكون صحيحة وواجبة الاحترام متى عقدت أمام السلطات المحلية ووفقا لقوانين هذه البلاد وذلك حتى وان لم تسجل فيما بعد لدى السلطات القنصلية أو الوطنية الخاضع لها أصحاب الشأن (١) ٠

وهذه القاعدة تسرى على عقود الزواج ووثائق الطلاق على السواء وقد اسندت الفقرة الثانية من المادة ١٦ من المرسوم الى القناصل مهمة تحرير شهادات التصادق عليه لمواجهة الاحتمالين : احتمال التجاء الزوجين الى القنصل ليفرق بينهما بصفته الشخص الموكل اليه فى الخارج السلطات والاختصاصات المخولة للمأذونين الشرعيين بالقطر المصرى واحتمال طلاق الزوجين أمام السلطات المحلية والتجاؤهما الى القنصل للتصديق على الوثيقة الصادرة ٠

١٤ — أثاث القنصليات لا يعتبر معفى من الرسوم الجمركية طالما لم تعقد اتفاقات قنصلية خاصة (٢) : ان السند القانونى فى اعفاء أثاث القنصليات من الرسوم الجمركية كان المادة ١٢٠ فقرة أ من قانون مصلحة الجمارك ولم يكن الفقرة الثانية من المادة التاسعة من لائحة الجمارك التى تعفى فقط الامتعة الشخصية والأشياء المعدة للاستعمال الشخصى للقناصل من الرسوم الجمركية ، ونصها كالآتى :

تعفى من المراجعة ورسوم الصادر والوارد ٠

أولا : الأشياء والأمتعة الشخصية الخاصة بصاحب الجلالة الملك ٠

ثانيا : الأشياء المعدة للاستعمال والأمتعة الشخصية الخاصة بالوكلاء السياسيين « والقناصل الجنرالية والفيس القناصل » أو من ينوب عن أى منهم متى كانوا رسميين منقطعين لوظائفهم لا يتعاطون عملا غيرها ولا يشتغلون بالتجارة ولا بالصناعة ولا يمتلكون أو يستغلون عقارات فى القطر المصرى ٠

ويمنح مثل هذا الاعفاء اثنان من الموظفين فى كل وكالة سياسية ولموظف واحد فى كل قنصلية بناء على طلب الوكيل السياسى أو القنصل على شرط أن يكون هؤلاء الموظفون من الذين يعينون بأمر عال ويكون محظورا عليهم مطلقا تعاطى التجارة ٠

---

(١) فتوى رقم ٢١٩ بتاريخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥٠٠ — ٥٠١ ٠

(٢) فتوى ١٠٨ بتاريخ ١١ يونية سنة ١٩٤٧ السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥٠٢ — ٥٠٣ ٠

ولقد نصت المادة ١١ من اتفاق مونترو الخاص بالغاء الامتيازات الأجنبية فى مصر والموقع عليه فى ٨ مايو سنة ١٩٣٧ ، على ما يأتى : « الى أن تعقد اتفاقات قنصلية وعلى أى حال فى مدى ثلاث سنين من تاريخ التوقيع على هذا الاتفاق يظل القناصل متمتعين بالحصانة المعترف لهم بها فيما يتعلق بدور القناصل والضرائب والرسوم وغيرها من الضرائب » فطبقا لنص هذه المادة تعتبر الدول الموقعة على اتفاق مونترو قد وافقت على أن تظل سارية بالنسبة لقناصلهم ودور القنصلية كافة التشريعات واللوائح والقرارات المصرية الخاصة بالاعفاءات من الضرائب والرسوم وذلك الى حين عقد اتفاقات قنصلية على ان لا تزيد مدة سريان هذه القوانين واللوائح والقرارات عن ثلاث سنين من تاريخ التوقيع على اتفاق مونترو .

وعلى أساس ذلك لا تسرى على قناصل الدول بعد مضى ثلاث سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاق مونترو المادة التاسعة من اللائحة الجمركية وغيرها من التشريعات الخاصة باعفاء القناصل من الضرائب والرسوم .

أما بخصوص الفقرة أ من المادة ١٢٠ من قانون مصلحة الجمارك فقد لاحظنا أنها نصت على اعفاء أشياء من الرسوم الجمركية لم ترد فى المادة التاسعة من لائحة الجمارك السالفة الذكر ، ومن بين هذه الأشياء المعفاة من الرسوم الجمركية بمقتضى هذه المادة ولم يرد حكمها فى المادة التاسعة السالفة الذكر أثاث القنصليات ، الا أننا نرى أن هذه المادة قد أوقف تطبيقها ابتداء من ٨ مايو سنة ١٩٤٠ وفقا للمادة ١١ من اتفاق مونترو السالف الذكر .

فلهذه الاعتبارات المتقدمة نرى ان موقف وزارة المالية بصدد عدم اعفاء الطرد الذى استوردته قنصلية النرويج من الخارج من الرسوم الجمركية سليم من الناحية القانونية وذلك الى حين عقد الاتفاقات القنصلية المنصوص عليها فى المادة ١١ من اتفاق مونترو السالف الذكر .

يلاحظ ان المادة ٥٠ من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ تشمل بالاعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش الجمركى الاشياء المخصصة للاستعمال الرسمى للبعثة القنصلية .

١٥ — لا يوجد قانون ما يمنع من تعيين مصرى فى احدى الوظائف

القنصلية الاجنبية فى مصر : على ان ذلك لا يخل بالتزاماته كمصرى ولا يعطيه مزايا واعفاءات القناصل المبعوثين(١) ٠

اذا كان التمثيل القنصلى يتكون عادة من قناصل مبعوثين Missi

أى من موظفين فنيين متخصصين de Carrière تبعث بهم دولتهم الى الدول الأخرى ، للقيام بجميع الأعمال التى توكل الى القناصل فى المعاهدات الدولية أو بمقتضى العرف الدولى ويتمتعون بكامل امتيازاتهم، فان العمل قد جرى أيضا على أن تضم الدولة الراغبة فى ذلك الى هيئاتها القنصلية فى الخارج قناصل منتخبين ELECTI تختارهم من بين رعاياها المقيمين فى الجهة التى تريد أن يكون لها تمثيل قنصلى فيها أو من بين رعايا دولة ثالثة أو حتى من بين رعايا الدولة ذاتها التى يؤدون عملهم فى اقليمها ٠

وتشترط الدول عادة لقبول احد رعاياها قنصلا او ممثلا قنصليا لدولة أجنبية لديها أن لايكون له نفس المزايا والاعفاءات والحصانات التى يتمتع بها القناصل المبعوثون وهو ما سبق لأقسام قضايا الحكومة فيما مضى ان وجهت النظر اليه فى أكثر من مناسبة ، بالنسبة الى الرعايا المصريين الذين كانوا يعملون فى البلاد المصرية وفى عهد الامتيازات الأجنبية كقناصل فخريين لبعض الدول الأجنبية ٠

وليس فى التشريع المصرى الحالى مايحول دون اختيار مصرى لوظيفة قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصلية لدولة أجنبية بينها وبين المملكة المصرية علاقات دولية ٠

واذا كان المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ بشأن الجنسية المصرية المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٣١ ، قد نص فى مادته الثالثة عشرة على جواز اسقاط الجنسية المصرية بمرسوم عمن يقبل خارج القطر المصرى ، وظيفة لدى حكومة أجنبية ، ويبقى فيها بالرغم من الأمر الذى يصدر له من الحكومة المصرية بتركها ٠ فان هذا التشريع لم يتعرض على العكس للمصرى الذى يقبل وظيفة لدى حكومة أجنبية داخل المملكة المصرية ذاتها ، كما هو الحال فى شأن المصرى الذى يقبل وظيفة قنصل او نائب قنصل أو وكيل قنصلية لدولة أجنبية فى مصر ٠ ويلاحظ أن القناصل أو الممثلين القنصليين

(١) فتوى رقم ٢٦٩ بتاريخ ١٢ يوليو سنة ١٩٤٩ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥٠٤ ، ٥٠٥ ٠

عموما الذين ينتخبـــون على هذا الوجه لا يعتبـرون من موظفى الدولة التى يمثلونها انما هم وكلاء عنها ، ولهذا فهم يملـكون القيـام بأعمالهم الخاصة من تجارة أو صناعة فوق ما يقومون به من الأعمال القنصلية.

ومن المفهوم طبعاً أن اعتماد تعيين المصرى لن يعفيه بحال من الأحـوال من التزاماته وواجبـاته كمصرى ، كما أنه ليس من شـأنه أن يضفى عليه المزايا والاعفاءات والحصانات التى يتمتع بها القناصل المبعوثون وحدهم ، ويمكن الرجوع لتعرف ذلك الى المواد ٩ ، ١٠ ، ١٢ ، ١٣ من مشروع المعاهدة القنصـلية الذى أعدته الحـكومة المصرية وزارة الخارجية (فى مايو سنة ١٩٤٠) واجرت تطبيقه عملا بعد ابلاغه الى الدول الأجنبية على أساس أنه التصوير المصرى للعرف الدولى فى هذا الشأن .

هذه الاحكام مازالت متمشية مع ما جاء فى المواد ٥٨ — ٦٨ التى يتكون منها البـاب الثالث من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعـام ١٩٦٣ ، وهو الباب الذى يحـدد النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين ، وعلى البعثات القنصلية التى يراسونها .

١٦ — لا يعتبر المنـدوب التجـارى ممثلا قنصـليا ولا يتمتع بالامتيازات الدبلوماسية [١] :

انه سبق لرئيس لجنة قضايا الحكومة سابقا والمستشار الملكى لوزارة الخارجية سابقا أن بين مركز المندوب التجارى من ناحيةالقانون الدولى العام ، وذلك فى كتابه المرسل للوزارة رقم ٥٦ (٢١١٥١) بتاريخ ١٩٤٦/٥/٣١ فى شأن طلب السفارة البريطانية والخاص بالموافقة على تعيين مندوب تجارى لحكومة قبرص فى القاهرة ، وقد جاء به أن ايفاد المندوبين لا يعتبر فى الواقع تمثيلا سياسيا أو قنصليا لهذه الحكومات فى مصر ، اذ أن هؤلاء المندوبين يباشرون وظيفتهم دون أن يحصلوامن الحكومة المصرية على أية براءة ، بخلاف القناصل الذين يشترط لقبول تعيينهم الحصـــول على تلك البراءة من الحكومة المصرية ، والتى ينص فيها على الاعتراف بهم كممثلين عن الحكومات التى انتخبتهم والتصريح لهم بالقيام بأعمالهم فى الدوائر المحددة لهم . وكذلك فانه ليس لهؤلاء المندوبين اى صفة دبلوماسية فهم يخضعون للقضاء المصرى ولا يتمتعون

---

(١) فتوى رقم ٩ بتاريخ ١٩٤٧/٥/١٨ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥١٧ .

بالامتيازات الدبلوماسية ولا يعفون من الضرائب والرسوم الجمركية ، كما انهم لا يملكون الاتصال بوزارة الخارجية الا عن طريق السفارة البريطانية .

وانى أوافق على هذا الرأى وذلك لأن القناصل الأجانب يحصلون من الحكومة المصرية على البراءة ، وهى الاداة القانونية التى تسمح لهم بمزاولة عملهم فى الأراضى المصرية وتخول لهم الحق فى التمتع بالامتيازات والاعفاءات المعترف بها فى القانون الدولى العام ، وفى القوانين الداخلية . أما المندوبون التجاريون فهم يزاولون عملهم فى مصر دون أن يحصلوا من الحكومة المصرية على هذه البراءة ، ولذلك فانه لا يحق لهم المطالبة بالاعفاءات والامتيازات الممنوحة للقناصل ، وبالتالى لا يمكن تشبيههم بهذه الفئة .

١٧ ـ للدولة سلطة تشريعية مطلقة تسرى على المؤسسات التابعة للبعثات الدبلوماسية الأجنبية فى اقليمها :

من المبادىء المسلم بها أن الوضع الخاص بالمؤسسات والجمعيات المدرسية والطبية الخيرية فى بلد ما هو من الامور المتعلقة بالنظام العام ـ التى تدخل فى سلطة الدولة التشريعية المطلقة طالما أن الدولة قد راعت فى هذا الشأن قاعدة عدم التمييز المجحف بالأجانب .

وقد جاء كتاب رئيس الوفد المصرى الى رئيس الوفد اليونانى فى مؤتمر مونترو بتاريخ ٨ مايو ١٩٣٧ مؤكدا لهذا المعنى اذ صرحت فيه الحكومة المصرية بأن للمعاهد (جمعيات أو مؤسسات) المدرسية والطبية والخيرية التابعة لليونان والموجودة بمصر أن تواصل بكامل الحرية نشاطها بشرط أن تكون هذه المعاهد خاضعة لقضاء المحاكم المختلطة ، وأن تسرى عليها القوانين واللوائح المصرية بما فيها القوانين التى تسرى على المعاهد المصرية المماثلة وأن تخضع لكل الاجراءات التى تقتضيها المحافظة على النظام العام فى مصر ، وكان هذا تنفيذا لما نصت عليه المادة الثانية من الاتفاق الخاص بالغاء الامتيازات فى مصر ، والفقرة الأولى من البروتوكول الملحق به والفقرة الثانية من تصريح الحكومة المصرية فى شأن قاعدة عدم التمييز المشار اليها بعاليه .

ومما سلف يتبين ان أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٥ تسرى على جميع المؤسسات الاجتماعية والجمعيات الخيرية القائمة الآن أو التى تنشأ فيما بعد .

ولما كان نشاط الجمعيات والمؤسسات لايتحقق الا عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية ، ولما كان القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ علق ثبوت هذه الشخصية على صدور قرار وزارى بتسجيل المؤسسة أو الجمعية لدى وزارة الشئون الاجتماعية ، وحيث أن القانون نظم فى المادة ٧ منه طريق الطعن في القرار الوزارى برفض التسجيل، من كل ذلك يتبين ان على وزارة الشئون الاجتماعية دون سواها مسئولية تنفيذ هذا القانون ، وأنه عند الخلاف يرجع الى المحاكم المصرية للفصل فى ملاءمة تطبيق أحكام القانون على وجهه الصحيح من عدمه(١) ٠

١٨ — لا يمكن الزام الهيئات السياسية قانونا بمخاطبة الحكومة المصرية باللغة العربية : وان القانون الدولى العام لا يحتم على الدول استعمال لغة معينة فى المخاطبات والمكاتبات المتبادلة بينها ، بل يترك لكل دولة حرية استعمال اللغة التى ترتاح اليها ٠ وخاصة اذا كانت هى لغتها القومية . ويصل بعض الفقهاء بين حرية الاختيار هذه وبين قاعدة المساواة بين الدول ٠ على أن تغليب لغة معينة على ماعداها فى المعاملات الدولية لا يخضع للنعرة القومية فحسب بل يراعى فيها أيضا جانب الاعتبارات العملية كسهولة اللغة المختارة ودقتها فى اداء جانب الاعتبارات العملية كسهولة اللغة المختارة ودقتها فى أداء موحدة للتفاهم بين الحكومات والشعوب ٠ من أجل ذلك ظلت اللغة اللاتينية ردحا من الزمان أداة للمكاتبات وللتخاطب بين الدول الى ان نافستها فى ذلك منذ القرن السادس عشر اللغة الاسبانية ثم اللغة الفرنسية التى ظلت كما هو معلوم قرابة الثلثمائة عام بمثابة لغة التعامل الشبه الرسمية فى العلاقات الدبلوماسية ، حتى بدأت تنازعها مكانتها اللغة الانجليزية وخاصة منذ مؤتمر فرساى فى سنة ١٩١٩ ، وذلك نتيجة لازدياد نفوذ الدول الانجلو سكونية فى العالم وارتفاع أسهمها فى شئون الحياة الدولية ٠

ولقد حدت الرغبة فى تسهيل التعامل بين الدول الى التفكير جديا فى عهد عصبة الأمم فى انشاء لغة عالمية موحدة هى (الاسبرنتو) ولكن اعتزاز كل دولة من الدول بلغتها الوطنية وغيرتها عليها واحساس بعضها المرهف فى هذا الصدد احبط هذا المسعى وجعل من مسالة

(١) فتوى رقم ٢١٦ بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، ومجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥١٨ — ٥١٩ ٠

لغة التخاطب مع الهيئات التمثيلية الأجنبية ومن موضوع اللغات المقررة أو غير المقررة فى المؤتمرات الدولية مسألة قومية لها أهميتها ودقتها .

وأخذت الدول التى جرت فيما مضى بمحض ارادتها على استعمال احدى اللغتين الفرنسية أو الانجليزية فى مكاتباتها الى الهيئات التمثيلية الأجنبية المعتمدة لديها تستعيض عن هاتين اللغتين بلغتها القومية .

ولا شك أن مصر المستقلة حرة هى الأخرى فى أن توجه مكاتباتها الى الهيئات التمثيلية الأجنبية فى مصر باللغة العربية الرسمية للبلاد بحسب المادة ٤٩ من الدستور (دستور ١٩٢٣) وليس فى القانون الدولى ولا فى العرف الدولى ما يحول دون ذلك ، على أن يرفق بهذه المكاتبات لاعتبارات عملية لا يصح اغفالها أو التقليل من أهميتها بترجمة رسمية دقيقة كاملة باحدى اللغتين الذائعتين الفرنسية أو الانجليزية ، اذ أنه قد لايتوفر لتلك الهيئات التمثيلية الأجنبية فى مصر المترجمون الثقات الذين يركن اليهم ، مع العلم بأن بعض المكاتبات المشار اليها قد يكون سريا كما أنه قد يخشى أن تترجم تلك الهيئات النصوص العربية اذا ما ترك الأمر اليها وحدها ترجمة غير صحيحة، تولد بعض الصعاب والاشكالات مع ما تجره فى ركابها من تأخير وتعطيل ولكنه على العكس لايمكن الزام الهيئات التمثيلية الأجنبية ذاتها بأن تكاتب الحكومة المصرية باللغة العربية كذلك فمن جهة لا يصح الاستناد فى هذا الشأن الى القانون رقم ٦٢ لسنه ١٩٤٢ بايجاب استعمال اللغة العربية فى علاقات الأفراد والهيئات بالحكومة والمصالح ، اذ يبين من نصوصه ومن مذكرته الايضاحية أنه انما ينطبق على الأفراد والشركات وما اليها من منشآت لا على الهيئات التمثيلية الأجنبية السياسية أو حتى القنصلية . وفى الزام هذه الهيئات الأجنبية من جهة أخرى باستعمال اللغة العربية فى مكاتباتها مع الحكومة المصرية ما يجافى الحرية المقررة لكل دولة أجنبية فى استعمال اللغة التى ترضاها فى مكاتباتها الرسمية ، سواء كانت لغتها القومية أو لغة أخرى أجنبية كالفرنسية أو الانجليزية .

ومن أجل ذلك لايمكننا أن نطالب بأكثر من ان تكون المكاتبات الصادرة من تلك الهيئات التمثيلية الأجنبية فى مصر محررة بلغة أجنبية مفهومة . وعلى أنه لاذائع من حثها على أن ترفق بمكاتباتها ترجمة لها باللغة العربية كلما أمكن ذلك بوصفها لغة الدولة المبلغة اليها ، ومساعدة على تقصى مضمون هذه المكاتبات .

وهذا الاجراء الأخير يتفق مع ما جرى عليه العرف الدولى فى هذا الخصوص (١) •

١٩ — الحصانة القضائية للمراكز الثقافية الأجنبية : عالجت هذا الموضوع محكمة الجيزة للأمور المستعجلة فى الحكم الذى أصدرته بتاريخ ١٩٧١/٣/١ فى الدعوى رقم ١٩٧١/٢٨ ، وقررت ما يلى :

وحيث أن وقائع الدعوى تتحصل فى أن المدعى تقدم بشكوى مؤرخة ١٩٧٠/١٢/١٧ الى مكتب العمل بالجيزة ضمنها أنه عين فى ١٩٦٧/١٠/٤ مديرا للمركز الثقافى السوفيتى فى الاسكندرية ثم عين فى مايو سنة ١٩٦٨ مديرا للمركز الثقافى السوفيتى فى القاهرة وأنه منذ ان عين السيد / ابحور رابلودرين مديرا للمركز الثقافى السوفيتى بالجمهورية العربية فى نوفمبر سنة ١٩٦٩ اتبعت ادارة المركز سياسة تعسفية ، وفصلت ما يقرب من نصف العاملين ، وأنه فوجىء يوم ١٩٧٠/١٢/١٥ بابلاغه بفصله وأنه يطلب اتخاذ اللازم • ولدى فحص الشكوى بمعرفة مكتب العمل ردد المدعى ما سبق ذكره وأوضح أن راتبه الشهرى ٧٥ جنيها وأجر شهر منحة كل عام وطلب اعادته لعمله ، وازاء عدم ابداء المركز أى مبرر للفصل فقد أحال مكتب العمل الأوراق للمحكمة عملا بالمادة ٧٥ من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩وحيث أن المدعى قدم :

١ — تصريحا صادرا من قسم تصاريح العمل بوزارة الداخلية بتاريخ ١٩٦٨/٢/١٣ للعمل بالمركز الثقافى السوفيتى بالاسكندرية •

٢ — كتابا موجها من المركز المدعى عليه فى ١٩٦٨/٨/٩ الى مدير العلاقات الثقافية بوزارة الخارجية بأسماء العاملين بالمراكز الثقافية وجنسياتهم ومن بينهم المدعى •

٣ — كتابا موجها الى المدعى باستلام مكافاته حتى نهاية ديسمبر سنة ١٩٧٠ لانهاء خدمته بالمركز •

وحيث أن المدعى عليه قدم :

١ — صورة بطاقة خاصة بالسيد/قاديم جالوشكو السكرتير الثقافى لسفارة الاتحاد السوفيتى ٢ — شهادة باللغة الانجليزية تفيد أن المدعى عليه هو مدير المركز الثقافى السوفيتى بالقاهرة •

وحيث أنه يوم ١٩٧١/٢/١٤ دفع المدعى عليه بعدم جواز نظر الدعوى لأن المدعى عليه يتمتع بالحصانة الدبلوماسية •

---

(١) فتوى رقم ٧٥ بتاريخ ١٩٤٨/٢/١٢ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى ، ص ٥١٠ — ٥١٢ •

وحيث أن المدعى قدم مذكرة أوضح فيها أن حالة العمل قائمة وثابتة وانه استمر قائما بعمله مؤديا لواجبه موفيا بالتزاماته ومسئولياته الى أن عين مدير جديد للمركز رأى الا يحرر عقد عمل للعاملين بالمركز كما رفض للوهلة الأولى صرف المنحة السنوية للعاملين فى ديسمبر كما كان يجرى عليه الحال من قبل واذ تدخل المدعى فى الأمر فقد ضاق المدير ذرعا فاستدعاه وأبلغه الاستغناء عن خدماته دون سبب مشروع .

ورد المدعى على الدفع فأشار الى نص المادة السابعة من القرار الجمهورى رقم ٤١٨ لسنة ١٩٦٠ وخلص منها الى أن المركز لا يتمتع بأى حصانة دبلوماسية وانتهى الى طلب وقف تنفيذ قرار الفصل الواقع فى شهر ديسمبر سنة ١٩٧٠ الى أن يفصل فى موضوع النزاع .

وحيث انه عن الدفع بعدم جواز نظر الدعوى فان المادة الرابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٨ لسنة ١٩٦٠ تقضى على انه لا يعتبر المركز والمعاهد الثقافية جزءا من السفارات أو المفوضيات الأجنبية ولا تسرى عليها أحكام الاتفاقات الخاصة بها وقوانين البلاد فيما لم يرد به نص خاص فى هذه الاتفاقات ولا يتمتع موظفوها بالحصانة الدبلوماسية ويعتبرون فى حكم الأجانب المقيمين بالجمهورية — لما كان ذلك وكان المركز الثقافى السوفيتى من بين المراكز الثقافية التى تخضع لأحكام قرار رئيس الجمهورية آنفة الذكر ، فان الدفع يضحى على غير سند خليق بالرفض .

وحيث انه عن موضوع الدعوى فان البادى من ظاهر أوراق الدعوى ان فصل المدعى من العمل لا يستند الى مسوغ مشروع ذلك ان المدعى عليه قد قعد عن ابداء مبررات الفصل واذا ما كان كذلك وكانت صلة العمل غير منكورة وكانت المحكمة تستشف بحسب الظاهر انتفاء المسوغ المشروع لفصل المدعى من العمل فانها تقضى بوقف قرار الفصل الصادر فى ١٥/٢/١٩٧٠ مع الزام المدعى عليه بأن يؤدى للمدعى ما يعادل أجره بواقع ٧٥ جنيها من ذلك التاريخ وحتى الفصل فى دعوى الموضوع ، مع تحديد جلسة لنظرها أمام المحكمة المختصة .

ونلاحظ ان هذا الحكم وان جاء متفقا مع الرأى الراجح فى القانون الدولى فانه مع ذلك يخالف ما قضت به نفس المحكمة فى القضية رقم ٦١٤ لسنة ١٩٧٠ بتاريخ ١١/١٠/١٩٧٠ ، حيث قضى هذا الحكم الأخير بما يلى : —

وحيث أن الوقائع تتحصل في أن المدعى تقدم بشكوى الى مدير مكتب العمل بالدقى فى ١٩٧٠/٤/٢١ ضمنها أنه التحق بالعمل كساع بالمركز الثقافى السوفيتى منذ ١٩٦٨/٨/١ وانه فوجىء فى ١٩٧٠/٤/٢٠ بفصله من العمل بمعرفتها ، وانه توجه الى السيد / ابرز أباروف حيث أفهمه أنه فصل من العمل وانه طلب أعادته لعمله او تحويل الأوراق الى المحكمة ، واذ تم فحص الشكوى ردد المدعى ما ذكره بشكواه وذكر أنه يعمل دون عقد وانه يأمل فى تسوية ودية واذ سئل السيد المدير الادارى بالمركز الثقافى ذكر أن مدير المركز أبلغه بعدم امكان عودة المدعى للعمل لتغيبه بدون اذن وتأخره عن المواعيد الرسمية وعدم انتاجه فى العمل ، وازء عدم التوصل الى اعادة المدعى للعمل فقد قرر مدير مكتب العمل احالة الأوراق للمحكمة ، عملا بالمادة ٧٥ من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ . وحيث أن الحاضر عن المدعى عليه ذكر أن موكله يتمتع بالحصانة الدبلوماسية ولا يجوز اقامة الدعوى عليه ، وقدم شهادة من سفارة اتحاد الجمهوريات السوفيتية بالقاهرة تفيد أن السيد / تديم بالوشكاو مدير المركز الثقافى السوفيتى من الأعضاء الدبلوماسيين بالسفارة بدرجة سكرتير ثان .

وحيث أن من امتيازات المبعوثين الدبلوماسيين الاعفاء من الخضوع للقضاء الاقليمى ويشمل ذلك القضاء الجنائى والقضاء المدنى وسبب عدم خضوع المبعوث الدبلوماسى للقضاء المدنى فى الدولة التى يقوم فيها بمهام وظيفته اعتباران الأول ان اقامة المبعوث الدبلوماسى فى الدولة المبعوث لديها هى اقامة عارضة تفرضها مهام وظيفته ولذا وجب أن يعتبر محل اقامته الثابت فى بلده الأصلى وأن تكون مقاضاته أمام محكمة هذه البلد والثانى طبيعة عمله فى الدولة المبعوث لديها وما تقضى به ضرورة احتفاظه باستقلاله فى القيام بمهمة تتنافى مع جواز مقاضاته كأى فرد عادى أمام محاكم هذه الدولة . انما ليس مؤدى هذا الاعفاء ضياع حقوق الأشخاص الذين قد يتعامل معهم المبعوث الدبلوماسى بل لهم أن يلجأوا للمطالبة بحقوقهم الى قضاء الدولة التى يتبعها المبعوث على أن الاعفاء من القضاء المدنى يحتمل بعض الاستثناءات فى الحالات الآتية :

١ — اذا كانت الدعوى تتعلق بأموال عقارية يمتلكها المبعوث فى اقليم الدولة المبعوث لديها .

٢ — اذا كانت الدعوى ناشئة عن أعمال تجارية أو ما يشابهها قام بها المبعوث لحسابه الخاص .

٣ ـ اذا كانت الدعوى متفرعة عن دعوى أصـلية تقدم بها المبعوث نفسه الى قضاء الدولة باعتباره مدعيا ـ لما كان ذلك وكان الظاهر أن المدعى عليه من المبعوثين الدبلوماسيين ، المعفون من القضاء الاقليمى ، ومن ثم دفع الحاضر عنه بعدم جواز نظر الدعوى ، فان المحكمة تجيبه الى ذلك .

٢٠ ـ الحصانة القضـائية لافراد التمثيل التجارى الأجنبى فى مصر : تعرضت لهذه المسألة محـكمة الجيزة الابتدائية الدائرة الثالثة المدنية فى الحـكم الذى أصـدرته فى الدعوى رقم ١١٩٤ لسـنة ١٩٧٠ بتاريخ ١٩٧٢/٣/١٢ · حيث قررت ما يلى :

حيث أن التمثيل التجارى لسـفارة جمهورية المانيا الديمقراطية وتمثله السيدة / هانتش رفعت هذا التظلم بصحيفة قدمت لقلم الكتاب فى ١٩٧٠/٧/٩ قالت فيها انها تتظلم من الأمر بالاداء ١١٣ سنة ١٩٧٠ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٧/٤ ، بأن يؤدى التمثيل التجارى للمدعى عليها مبلغ ٧١١٥ر٢٦٠ ، متأخر أجـرة عن المبنى بموجب عقـد ايجار مؤرخ ١٩٦٦/١٢/٢٢ ـ وذلك لأن القضاء المصرى غير مختص باصدار الأمر المتظلم منه لتمتع المتظلم بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء المدنى ، وذلك عملا باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسـية ، وان مدام هانتش الصـادر ضدها الأمر بالاداء هى أحد موظفى البعثة الاداريين التى تمثل التمثيل التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية وقد صدر الأمر بالاداء المتظلم فيه عليها بتلك الصـفة وان الغرض من استئجار المبنى بقصد استـعماله لموظفى التمثيل التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية ومن ثم فان استئجارالمبنى يدخل فى نطاق واجبات موظفى البعثةالاداريين للتمثيل التجارى · وأضافت المتظلمة القول فى خصوص موضوع أمر الاداء المتظلم منه ان الانتفاع بالبناء تأخر حتى ١٩٦٨/٥/١ وكان يتعين تسليم العقار فى ١٩٦٢/٨/١ وأن قيمة العقـار خفض الى ١٠٣١ر٦٣٦ سـنويا وقام التمثيل التجارى بسـداد مبالغ قدرها ٢٨ر٩٩٢ ومن ثم فهو دائن وليس مدينـا ـ وأضافت المتظلمة القول بالغـاء وصف النفاذ للأمر المتظلم منه بصـفة مستعجلة وخلصت لذلك الى طلب الحكم أولا : بقبـول التظلم شـكلا ، وبصـفة مسـتعجلة ، وقف تنفيـذ أمر الاداء المتظلم منه أولا : وتجـرده من وصـف النفـاذ المشـمول به · ثانيـا : الحكم بقبول الدفع بعدم اختصاص القضاء المصرى باصدار الأمر المتظلم منه لتمتع الصـادر ضدها بالحصانة القضـائية · ثالثا : وعلى سبيل

الاحتياط الغاء الأمر المتظلم منه للأسباب الموضوعية السالف ذكرها مع الزام المتظلم ضدهما بالمصاريف والأتعاب والنفاذ .

وقدمت المتظلمة حوافظ مستندات مما تضمنته .

١ — عقد الايجار المؤرخ ١٩٦٦/١٢/٢٢ بين التمثيل التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية والمتظلم ضدها يدل على استئجار التمثيل التجارى منها العمارة المبينة بعقد الايجار ، بقصد استعمالها لسكن موظفى التمثيل التجارى وعائلاتهم وان مدة العقد سنتان ابتداء من ١٩٦٧/٨/١ حتى ١٩٦٩/٧/٣١ .

٢ — قرار لجنة تقدير القيمة الايجارية للعقار المؤجر مؤرخ ١٩٦٩/٧/٢٨ يفيد بأن العمارة مستعملة مكاتب .

٣ — خطاب منسوب لوزارة الخارجية لجمهورية مصر العربية مؤرخ ١٩٧١/٥/٥ يتضمن ان المكتب التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية يتمتع بالحصانة القضائية ، وانه يعتبر جزءا من السفارة .

٤ — خطاب مؤرخ ١٩٧١/٧/٧٠ منسوب للمتظلم ضده محمد محمود البربرى موجه الى سفير جمهورية المانيا الديمقراطية تضمن انه قد انهى نزاعه فى خصوص العقار المؤجر للقسم التجارى وتسلم جميع ما له من حقوق .

وقدمت المتظلمة بوكيلها مذكرات رددت فيها ما جاء باقوالها بصحيفة التظلم واضافت القول أن أعضاء المكاتب التجارية التابعة لالمانيا الديمقراطية لهم حصانة قضائية ، وان التمثيل التجارى يستعمل المبنى المستأجر من تاريخ شغله مكاتب لادارته باتفاق ورضا المتظلم ضدهما دون ان يشغله سكنا لموظفين وعائلاتهم ، وخلص فى مذكرته الاخيرة الى الحكم بقبول الدفع بعدم اختصاص القضاء المصرى باصدار الأمر المتظلم منه لتمتع المتظلمة بالحصانة القضائية والغائه لصدوره على غير مقتضى القانون والزام المتظلم ضدها بالمصاريف ومقابل اتعاب المحاماه .

وقال المتظلم ضدهما فى مذكراتهما أن الثابت من عقد الايجار أن الغرض من ابرامه هو استعمال العين المؤجرة سكنا لموظفى التمثيل التجارى وان الغرض من عقد الايجار لا يتعلق بأعمال التمثيل الدبلوماسى بل يتعلق باستئجار مساكن خاصة يقيم فيها العاملون وعائلاتهم . وفى خصوص الموضوع فقد تم تسليم العمارة المؤجرة فى الميعاد — بيد أن المتظلمة عندما وضعت العمارة تحت تصرفها شاءت أن تغير من جانبها

الغرض من استعمالها فحولتها من سكن لموظفين الى مكاتب للعمل وأن المستأنف ضـده الأول هو الذى قام بتلك التعـديلات باتفاق مستقل باعتباره مقاولا واستعملها المتظلم كمكتب للادارات التابعة له وان ذلك هو الذى أدى الى تأخره فى استعمال العين المؤجرة وخلص للحكم برفض الدفع بعدم الاختصاص ورفض طلب وقف النفاذ ورفض التظلم منه ٠

وحيث أن المحكمة بعد العرض السابق للوقائع ترى أن التظلم مقبول شكلا لاستيفائه لاجراءاته الشكلية ٠

وفى خصوص الدفع المبدى بعدم اختصاص القضـاء المصرى لتمتع المتظلمة بالحصانة القضائية فان المحكمة ترى أنه وان كان عقد الايجار المبرم بين الطرفين قد تضمن اقرار المسـتأجر بأن الغرض من الايجار هو استعمال البناء المؤجر لسكن موظفى التمثيل التجارى وعائلاتهم ، الا أن المؤجر قـد قبل قطعا احداث تغييرات كبيرة فى العين المؤجـرة لتحويلها من شقق سكنية الى مكاتب للتمثيل التجارى لجمهورية ألمانيا الديمقراطية ، ودليل ذلك أن المؤجر بنفسه حسبما قرر بمذكرته هو الذى أجرى تلك التعديلات باتفـاق مـستقل بينه وبين المستأجر ، وقد تمت تلك التغييرات وأصـبحت العين المؤجرة مكاتب للتمثيل التجارى حسبما أثبتته لجنة تقدير القيمة الايجارية فى قرارها ٠ واذ كان المؤجر قد قبل باجراء تلك التغييرات لقيامه بها شخصيا وتجديده لعقد الايجار المجدد بسنتين دون أن يعترض على ما حدث فى العين من تغييرات فان ذلك قطعا يدل على قبول المؤجر بتغيير الغرض من الايجار من مسـكن عائلية الى مـكاتب موظفى التمثيل التجارى المـذكور وان الغرض من الايجـار أصبح شغل العين المؤجرة بالتمـثيل التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية ويعتبر ذلك اجازة لاحقة من المؤجر تكون بمثابة الاذن الســابق بل ان الذى يبعد أى شـك فى ذلك الرضـاء الخطاب المنسوب للمؤجر والمقدم من المستأجر بأنه قد تسلم جميع حقوقه ولم يعد هناك ثمة نزاع بينه وبين المسـتأجر ٠ وان كان المتظلم قد استأجر على ذلك النحو مقر التمثيل التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية ، فان صفته تكون باعتباره نائبا لذلك التمثيل وابرامه بتلك الصفة ينصرف الى التمثيل التجارى آثار اتفـــاقه ومن ثم فانه لم يقم بنشـــاطه المدنى المذكور « ابرام عقـد الايجار » خارج وظيفته الرسمية وان الغرض من التعاقد خدمة الوظيفة باعداد مقر للتمثيل التجارى ومن ثم فان تعاقده المذكور يدخل فى نطاق الحصانة القضائية المقررة باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المعمول بها والمنشـور بالجريدة الرسـمية لجمهورية مصر بالعدد ٢٧٩ بتاريخ ١٩٦٤/١١/٢٥ حسبما تقرره المـادة ٣١ من الاتفاقية المذكورة » ٠

تعليق على الحكم :

نلاحظ ان المادة ٣١ من اتفاقية فينا التى يشير اليها الحكم تتعلق بالحصانة القضائية للتمثيل الدبلوماسى ، فى حين ان موضوع الدعوى التى قضى فيها الحكم خاصة بممثل تجارى لدولة اجنبية ، ومن ثم فان القياس يكون غير جائز طبقاً للقواعد العامة فى القانون الدولى العام ، الا ان المشرع المصرى ، بموجب قرار رئيس الجمهورية الصادر بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٢ ، الذى نصت مادته الأولى على أن يكون لأعضاء المكتب التجارى لالمانيا الديمقراطية حصانة قضائية فيما يتعلق بمباشرة اعمالهم الرسمية ، وهذا ما تضمنه خطاب وزارة الخارجية المقدم من المدعى عليه فى هذه الدعوى ، والمؤرخ ١٩٧١/٥/٥ ، الذى تضمن بخصوص الاستفسار من الوزارة عما اذا كان المدعى عليه يتمتع بالحصانة القضائية ، فقرر خطاب وزارة الخارجية المصرية ، أن المكتب التجارى لجمهورية المانيا الديمقراطية ، يعتبر جزءا من السفارة ، ومدرجاً على القائمة الدبلوماسية ، ويتمتع بالحصانة الدبلوماسية ، المقررة فى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ ، والموافق عليها بقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٦٩ لسنة ١٩٦٤ ، وتشمل «الحصانة القضائية» . لذلك فاننا نرى ان الحكم الذى نعلق عليه الآن جاء صحيحا عندما قرر نتيجة لذلك « انه لما كان ذلك فانه يتعين الحكم بالغاء الأمر بالأداء المتظلم منه ، لامتناع اصداره على محاكم جمهورية مصر العربية ، وعملاً بمقتضى الحصانة القضائية ... »

ونلاحظ أن المادة ٣١ من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ ، والتى تم التصديق عليها بقرار من رئيس الجمهورية رقم ٤٦٩ لسنة ١٩٦٤ : تتعلق بحصانة الممثلين الدبلوماسيين ، ولاتتعداهم الى الممثلين التجاريين ، وذلك طبقا لماهو مستقر فى القانون الدولى العام ، وماتأخذ به سائر الدول وهو وضع استقر فى العمل الدولى منذ بداية مباشرة الدولة لأنشطة لا تتعلق ، بوظائفها الأساسية ، كالنشاط التجارى ، وذلك منذ بداية الثورة الاشتراكية فى الإتحاد السوفيتى عام ١٩١٧ . ويعد هذا الوضع أيضا نتيجة منطقية ، لما استقر فى القانون الدولى بخصوص الحصانة القضائية للدول الأجنبية ، حيث لا تمتد هذه الحصانة ـ حسب الرأى الراجح فقها وعملا ـ الى ماتقوم به الدولة من نشاط تجارى وغيره مما لا يدخل فى وظائفها الأساسية كما بينا ذلك فى المبحث الأول من الفصل الثانى من هذه الدراسة (١) .

(١) انظر ما سبق ، صفحة ٥٨ ـ ٨٧ .

ولكن ليس هناك ما يمنع — من وجهة القانون الدولى العام — من أن توسع الدول فى تطبيق الحصانات الدبلوماسية ، لكى تشمل أشخاصا لا يعدون من الممثلين الدبلوماسيين ، والوسيلة لذلك ، تكون اما بابرام اتفاق دولى ثنائى ، أو اصدار قانون داخلى ، وهو ما فعلته مصر بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٢ بخصوص المكتب التجارى لألمانيا الديمقراطية ؛ وبذلك يكون مصدر الحصانات فى هذه الحالة ، هو هذا القانون ، وليس اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية . ولا مانع من ذلك فى القانون الدولى؛ لأن الحصانات والامتيازات التى قررها العرف الدولى ، ثم انتقلت الى اتفاقية فينا ، تعد الحد الأدنى ؛ الذى لا يمكن النزول عنه ، ولكن من الممكن تجاوزه ، وتقرير أكثر منه .

وأخيرا نشير الى أن ماقرره مجلس الدولة فى الفتوى رقم ٩ بتاريخ ١٩٤٧/٥/١٨ ، يعد تعبيرا دقيقا لقواعد القانون الدولى ، بخصوص التمثيل التجارى ؛ وما زالت نافذة حتى الآن ، فى ظل اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ ، ما لم يكن هناك اتفاق خاص أو تشريع داخلى (١) .

---

(١) أنظر ماسبق ، فقرة ١٦ من الفصل الثالث من هذه الدراسة ، صفحة ١٧٢ — ١٧٣ .

محتويات الدراسة

القسم الثالث : المشكلات العملية وحلولها

دراسة في الفقه والتشريع الدوليين

الصفحة

الصفحة